

Rechtsfragen der Nutzung des Landtagsgebäudes zur Ausübung von Grundrechten, insbesondere der Versammlungsfreiheit: Anstrahlung der Außenfassade, Nutzung des Innenhofs für Demonstrationen, Zuständigkeits- und prozessuale Fragen

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2018). *Rechtsfragen der Nutzung des Landtagsgebäudes zur Ausübung von Grundrechten, insbesondere der Versammlungsfreiheit: Anstrahlung der Außenfassade, Nutzung des Innenhofs für Demonstrationen, Zuständigkeits- und prozessuale Fragen*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/42). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57931-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Rechtsfragen der Nutzung des Landtagsgebäudes zur Ausübung von Grundrechten, insbesondere der Versammlungsfreiheit

- Anstrahlung der Außenfassade**
- Nutzung des Innenhofs für Demonstrationen**
- Zuständigkeits- und prozessuale Fragen**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 25. Juni 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	5
I.	Nutzung der Fassade des Landtags als Projektionsfläche	5
1.	Sachverhalt	5
2.	Rechtliche Bewertung der Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche durch Dritte.....	7
a)	Versammlungsfreiheit	7
aa)	Demonstration und Projektion vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützt.....	8
(1)	Versammlungsbegriff	8
(2)	Projektion als Mittel der Kommunikation	9
(3)	Nutzung fremder Sache	12
bb)	Keine vorbehaltlose Gewährleistung der Versammlungsfreiheit.....	14
(1)	Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG	14
(2)	Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG	16
cc)	Schutz kollidierender (Verfassungs-)Rechtsgüter durch eine Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG	16
(1)	Funktionsfähigkeit des Parlaments	17
(2)	Würde und Ansehen des Landtags	19
(a)	Verfassungsrechtlich fundierter Achtungsanspruch.....	19
(b)	Beeinträchtigung der Würde des Landtags durch die Projektion	23
(c)	Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	26
(3)	Hausrecht der Präsidentin des Landtags	27
(a)	Verstoß der Projektion gegen die Hausordnung des Landtags	27
(b)	Landtag als Volksvertretung und Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	29
b)	Weitere Grundrechte.....	31
aa)	Meinungsfreiheit	31
bb)	Kunstfreiheit.....	32
cc)	Freiheit des Glaubens.....	35

dd)	Berufsfreiheit	36
ee)	Allgemeine Handlungsfreiheit	37
c)	Zivilrechtlicher Abwehranspruch	38
II.	Keine Präjudizwirkung	39
1.	Der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung	40
2.	Keine einheitliche Verwaltungspraxis	42
III.	Prozessuale Möglichkeiten	44
1.	Verwaltungsprozess	44
a)	Rechtsschutz trotz Erlaubnisfreiheit der Versammlung.....	44
b)	In-Sich-Prozess.....	45
aa)	Beteiligte.....	46
bb)	In-Sich-Prozess nicht prinzipiell unzulässig.....	47
cc)	Eigene Rechte, keine gemeinsame „Verwaltungsspitze“	48
c)	Ergebnis.....	50
d)	Beiladung	50
2.	Einstweilige Verfügung gemäß § 935 ZPO im Zivilprozess	55
3.	Verhältnis zwischen Verwaltungs- und Zivilprozess	56
IV.	Gesetzgeberische Maßnahmen zur Unterbindung weiterer Projektionen	57
1.	Brandenburgisches Versammlungsgesetz	57
2.	Bannkreisregelung.....	58
3.	Umfassende landesgesetzliche Regelung.....	58
4.	Regelungsinhalte.....	59
V.	Nutzung des Innenhofs des Landtags für Demonstrationen	59
1.	Anlass.....	59
2.	Rechtliche Würdigung	60
a)	Kein uneingeschränkter Anspruch auf Nutzung des Innenhofs zu Demonstrationszwecken.....	60
aa)	Kein Zutrittsrecht zu beliebigen Versammlungsorten	61
bb)	Versammlungsfreiheit an für den allgemeinen Verkehr geöffneten Orten.....	62
cc)	Landtagsinnenhof kein öffentliches Forum	65
(1)	Zugang zum Innenhof nur eingeschränkt gewährt	65
(2)	Widmung nicht durch „widersprüchliches Verhalten“ aufgehoben	66
(a)	Übertragbarkeit des Maßstabs des „öffentlichen Forums“ auf den Landtag?	66

(b)	Keine Eröffnung eines öffentlichen Kommunikationsraums.....	69
b)	Keine Sonder(be)nutzungserlaubnis	72
c)	Hilfsweise Betrachtung: Innenhof als öffentliches Forum.....	77
3.	Zuständigkeiten, Amtshilfe	78
a)	Zuständigkeiten.....	78
aa)	Innenhof kein öffentliches Forum.....	78
bb)	Innenhof als öffentliches Forum.....	79
b)	Amtshilfe	81
VI.	Zusammenfassung	82
1.	Zu Frage 1 – Nutzung der Fassade des Landtags als Projektionsfläche	82
a)	Verstöße gegen die Würde des Landtags und seinen Status als Volksvertretung.....	82
b)	Zivilrechtlicher Abwehranspruch	84
2.	Zu Frage 2 – Keine Präjudizwirkung.....	84
3.	Zu Frage 3 – Prozessuale Möglichkeiten	84
a)	Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	84
b)	Im Zivilprozess	85
4.	Zu Frage 4 – Gesetzgeberische Maßnahmen zur Unterbindung weiterer Projektionen.....	85
5.	Nutzung des Innenhofes des Landtags für Demonstrationen.....	85

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) wurde um rechtliche Prüfung der Fragen gebeten, ob die Fassade des Landtags Brandenburg aus Versammlungen heraus für die Projektion politischer Aussagen mittels eines Beamers und der Innenhof des Landtags zu Demonstrationszwecken genutzt werden können.

Im Einzelnen lauten die zu begutachtenden Fragestellungen wie folgt:

- 1) Welcher Rechtsrahmen besteht für die Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche durch Dritte? Wie ist vor diesem Hintergrund der Sachverhalt, der dem Beschluss des VG Potsdam zugrunde lag, aus Sicht des PBD rechtlich zu bewerten?

2) Müsste unter Zugrundelegung des Beschlusses des VG Potsdam künftig allen Antragstellern das Recht auf Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche gestattet werden, solange durch dort verwendete Texte oder Darstellungen die Grenze der Strafbarkeit nicht überschritten wird?

3) Antragsgegner im einstweiligen Rechtsschutzverfahren war das zuständige Polizeipräsidium, welches nach Rücksprache mit der Präsidentin des Landtags die Auflage erteilte, die Projektion zu unterlassen. Mangels Beiladung konnte der Landtag, vertreten durch die Präsidentin, nicht eigenständig gegen den Beschluss des VG Rechtsmittel einlegen. Wären andere rechtliche Möglichkeiten denkbar, gegen künftige Begehren, den Landtag als Projektionsfläche zu nutzen, vorzugehen?

4) Wären aus Sicht des PBD hilfsweise gesetzgeberische Maßnahmen denkbar, mit denen eine Nutzung des Landtags als Projektionsfläche unterbunden werden könnte?

5) Unter welchen Voraussetzungen dürfen Demonstrationen im Innenhof des Landtagsgebäudes stattfinden? Welche Behördenzuständigkeiten und Amtshilfepflichten bestehen in diesem Fall?

B. Stellungnahme

I. Nutzung der Fassade des Landtags als Projektionsfläche

1. Sachverhalt

Der Fragestellung zu 1. liegt im Einzelnen folgender Sachverhalt zu Grunde: Mit Beschluss vom 27. Februar 2013 hatte der Landtag Brandenburg ein Volksbegehren angenommen, das zentral auf die Einführung eines Nachtflugverbotes am BER gerichtet war.¹ Der Landtag hatte sich insbesondere für eine Aufnahme von Verhandlungen der Landesregierung mit den (weiteren) Gesellschaftern des BER ausgesprochen.

Der Verein „Teltow gegen Fluglärm e. V.“ (im Folgenden: Veranstalter) plante für den 7. März 2018 die Durchführung einer Versammlung, bei der mittels eines Beamers Zitate brandenburgischer Politiker zum Volksbegehren für das Nachtflugverbot am BER auf die Westfassade des Landtags projiziert werden sollten. Diese Projektion hatte das Polizeipräsidium des Landes Brandenburg aufgrund der fehlenden Zustimmungen der Landtags-

¹ Beschluss des Landtages vom 27. Februar 2013, LT-Drs. 5/6894-B und 5/6916-B.

verwaltung sowie der Präsidentin des Landtags zwar zunächst untersagt, jedoch hat das VG Potsdam die aufschiebende Wirkung des hiergegen eingelegten Widerspruchs des Veranstalters wieder hergestellt, woraufhin die Versammlung in der angemeldeten Form stattfand.

Das VG Potsdam begründete seine Entscheidung damit, es fehle an einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersammlG)². Soweit das Polizeipräsidium davon ausgegangen sei, die Illumination des Landtagsgebäudes verstoße gegen die Würde des Landtags, fehle es an den Tatbestandsvoraussetzungen des allein in Betracht zu ziehenden § 90b StGB. Ebenso wenig werde das verfassungsrechtliche Gebot zur Neutralität des Gesetzgebungsorgans verletzt, da dieses nur im Verhältnis zu den politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG, nicht aber im Verhältnis zu sonstigen politischen Gruppierungen bestehe. Aus den äußeren Umständen der Versammlung sei es auch für jeden Passanten ersichtlich, dass nicht die Meinung des Landtags, sondern die der Versammlungsteilnehmer an die Fassade des Landtags projiziert werde. Da die geplante Versammlung unter dem grundrechtlich durch Art. 8 GG verbürgten Schutz der Versammlungsfreiheit stehe, könne ein Verbot der Illumination auch nicht auf § 18 Abs. 5 der Hausordnung des Landtags, wonach das Anbringen von Plakaten, Fahnen, Schriften und Ähnlichem an einer Außenfassade des Landtagsgebäudes unzulässig ist, gestützt werden. Da die im Zeitraum von 18:00 Uhr bis 22:30 Uhr geplante Projektion nicht geeignet sei, die Funktionsfähigkeit des Landtags zu beeinträchtigen, könne schließlich auch das Hausrecht der Landtagspräsidentin an dem öffentlichen Gebäude ein Verbot nicht tragen, vielmehr überwiege das hohe Gut der Versammlungsfreiheit.³

² Versammlungsgesetz i.d.F. d. Bek. vom 15. Nov. 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 8. Dez. 2008, BGBl. I S. 2366.

³ VG Potsdam, Beschl. vom 5. März 2018, Az. VG 3 L 211/18 (unveröffentlicht). Das VG Potsdam hatte bereits mit Beschluss vom 10. Nov. 2015, Az. VG L 1841/15 (unveröffentlicht), in einem Fall gleichgerichtet entschieden, in dem das Gebäude des Landtages im Rahmen einer Versammlung mit Styropor-Pflastersteinen beworfen werden sollte. Die geplante Aktion, die das Gericht sowohl dem Schutz des Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) als auch des Art. 5 GG (Meinungsfreiheit, Kunstfreiheit) zuordnete, verletze nicht die Würde des Parlaments. Dies gelte selbst dann, wenn die Veranstaltung geeignet sei, symbolisch den im wiedererrichteten Schloss befindlichen Landtag als Sinnbild der freiheitlichen demokratischen Grundordnung anzugreifen. Es komme nicht darauf an, ob das geplante historische Nachspielen (eines Aktes der Revolution von 1848) in Form einer Theaterszene nach außen als eine symbolische Aktion gegen den Landtag als demokratische Einrichtung verstanden werden könne, solange hieraus keine konkreten Gefahren, die vorliegend nicht ersichtlich seien, resultierten.

2. Rechtliche Bewertung der Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche durch Dritte

In der zu bewertenden Fallgestaltung streitet zugunsten der die Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche begehrenden Veranstalter das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV.

Gegen diese Form der Nutzung können die Würde und das Ansehen des Landtags als Verfassungsorgan, sein Status als Volksvertretung, die Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Hausrecht der Präsidentin des Landtags sowie zivilrechtliche Abwehrpositionen (§ 903 Satz 1, § 1004 Abs. 1 BGB) sprechen.

Hierneben sind weitere Konstellationen vorstellbar, die durch andere Grundrechte geprägt wären. So ist etwa an Projektionen zu denken, die nicht aus einer Versammlung heraus erfolgen, sondern lediglich der Kundgabe der Meinung einer einzelnen Person dienen und unter den Schutz der Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 19 Abs. 1 LV, fallen können. Auch könnten Projektionen zum Zwecke der Ausübung der Religionsfreiheit, Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 13 Abs. 1 LV, eingesetzt werden; sie könnten Ausdruck künstlerischer Betätigung sein, Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 34 Abs. 1 Satz 1 LV, Werbezwecken oder ähnlichen wirtschaftlichen Betätigungen dienen und unter das Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 49 Abs. 1 LV, fallen oder schlicht als Bestandteil einer Vergnügungsveranstaltung von der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 10 LV, geschützt werden.

a) Versammlungsfreiheit

Im Folgenden wird gezeigt, dass die Projektion zwar von der Versammlungsfreiheit⁴ geschützt ist, das Grundrecht aber seinerseits Beschränkungen unterliegt, die im konkreten

⁴ Zum Verhältnis der Versammlungsfreiheit zur – vorliegend nicht berührten – Meinungsfreiheit *Hong*, Die Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Rensen/Brink (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 1, 2009, S. 155, 188 ff.: Für die Abgrenzung der Grundrechte kommt es darauf an, wie weit eine Maßnahme versammlungsunabhängig den Inhalt von Äußerungen – dann Art. 5 GG – oder gerade die versammlungsspezifische Art und Weise der Äußerung – dann Art. 8 GG – betrifft. Illustrativ BVerfG, Beschl. vom 19. Dez. 2007, Az. 1 BvR 2793/04, juris, Rn. 14 f., 21: „Wird der Versammlung verboten, in bestimmter Weise Meinungsinhalte zu artikulieren, so beschränkt dies ihre Möglichkeit, in einer selbst bestimmten Weise an der öffentlichen Meinungsbildung durch gemeinschaftliche Erörterung oder Kundgebung teilzuhaben. Eine solche Beschränkung liegt insbesondere vor, wenn versammlungstypische Äußerungsformen, wie etwa Aufrufe, gemeinsame Lieder oder Transparente ... behindert werden. Weitere Beispiele sind Redeverbote ... oder die Untersagung der Verwendung von öffentlichkeitswirksamen Symbolen wie Fahnen ... Derartige Maßnahmen betreffen den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Solche Beschränkungen in der Kombination des Inhalts und der versammlungsspezifischen Ausdrucksform von Meinungen betreffen

Fall eine Untersagung gerechtfertigt hätten und in vergleichbaren Fällen rechtfertigen würden.

aa) Demonstration und Projektion vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützt

(1) Versammlungsbegriff

Die vor dem Gebäude des Landtags stattfindende Kundgebung fällt als Demonstration unter den Versammlungsbegriff des Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sieht Demonstrationen in ihrer idealtypischen Ausformung als „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergrößerung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen“.⁵

Der neueren Judikatur des BVerfG⁶ nach ist eine Versammlung eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.⁷ Art. 8 GG schützt die Freiheit der Versammlung als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung. Der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit wird dabei mit ihrer Bedeutung für den Prozess öffentlicher Meinungsbildung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes begründet (demokratisch-funktionaler Versammlungsbegriff). Für die Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereiches reicht es daher nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrer gemeinschaftlichen kommunikativen Entfaltung durch einen beliebigen

ebenfalls die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG und sind daher auch vor Art. 5 Abs. 2 GG zu rechtfertigen ... Soweit Beschränkungen mit dem Inhalt der die Versammlung betreffenden Meinungsäußerungen begründet werden, ist die besondere Gewährleistung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG zu berücksichtigen“; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 8 Rn. 38.

⁵ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 63, unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 63.

⁶ Judikatur des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg zu Art. 23 LV ist, soweit ersichtlich, bislang nicht ergangen. Der sachliche Schutzbereich des Grundrechts des Art. 23 Abs. 1 LV ist aber zu dem des Art. 8 Abs. 1 GG gleichgerichtet; *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 23 Ziff. 1.

⁷ BVerfG, Beschl. vom 24. Okt. 2001, Az. 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96, juris, Rn. 41; BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 63.

Zweck verbunden sind. Vorausgesetzt wird vielmehr zusätzlich, dass die Zusammenkunft auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.⁸

Die vom Verein „Teltow gegen Fluglärm e. V.“ veranstaltete Kundgebung entsprach diesen Vorgaben des BVerfG. Es handelte sich um eine Vielzahl von Teilnehmern, die sich gemeinschaftlich gegen die ihrer Ansicht nach fehlende Umsetzung des seinerzeitigen Volksbegehrens durch die Landespolitik wandten und zu diesem Zwecke vor dem Gebäude des Landtags Brandenburg als eines der Adressaten ihrer kollektiven Meinungsäußerung Stellung nahmen.⁹ Die Aktion war auch erkennbar darauf gerichtet, die öffentliche Meinung zu beeinflussen

(2) Projektion als Mittel der Kommunikation

Dass eine Kundgebung den Schutz der Versammlungsfreiheit genießt, bedeutet allerdings nicht schon, dass auch jedes auf ihr eingesetzte Mittel – im Fall der eingesetzte Beamer, die Projektion – dieses Schutzes teilhaftig würde.

Art. 8 GG gewährt den Grundrechtsträgern prinzipiell das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung.¹⁰ Damit umfasst die Verfassungsgarantie auch die Freiheit, die Versammlung inhaltlich auszugestalten. So sind etwa symbolische Ausdrucksformen (z. B. aufgesetzte Gasmasken als Protest gegen die Luftverschmutzung) ebenso geschützt wie das Tragen bestimmter Kleidung.¹¹

Ausgehend von seinem dargestellten, „engen“ Versammlungsbegriff begrenzt das BVerfG den grundrechtlichen Schutzbereich jedoch sowohl auf der Ebene der grundlegenden

⁸ BVerfG, Beschl. vom 24. Okt. 2001, Az. 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96, juris, Rn. 40 f. Bleiben mit Blick auf das Gesamtgepräge einer Veranstaltung Zweifel an dieser Ausrichtung auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, soll der hohe Rang der Versammlungsfreiheit bewirken, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird; BVerfG, Beschl. vom 12. Juli 2001, Az. 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, juris, Rn. 21; vgl. auch BVerwG, Urt. vom 16. Mai 2007, Az. 6 C 23/06, juris, Rn. 18. Kritisch zu diesem „engen“ Versammlungsbegriff etwa Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 18; Sachs, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 1204 ff.; Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 81. Lfg. Sept. 2017, Art. 8 Rn. 49.

⁹ Dass die kollektive Meinungskundgabe auch darauf gerichtet sein kann, die Überzeugungsbildung bei politischen Entscheidungsträgern zu befördern, bestätigt das OVG NW, Beschl. vom 23. Sept. 1991, Az. 5 B 2541/91, juris, Rn. 5.

¹⁰ BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 61.

¹¹ Höfling (Fn. 8), Rn. 24; zu den Grenzen s. Sachs, „Denn heute da hört uns Deutschland ...“? in: Stern/Grupp (Hrsg.), Gedächtnisschrift Burmeister, 2005, S. 339, 346.

Qualifizierung einer Veranstaltung als Versammlung als auch bezüglich der auf ihr eingesetzten Mittel wie folgt:

Der Schutz des Art. 8 GG wird zwar zunächst nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen, sofern die Zusammenkunft nur auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Daher werden Volksfeste und Vergnügungsveranstaltungen ebenso wenig in den Schutzbereich einbezogen wie Veranstaltungen, die der bloßen Zurschaustellung eines Lebensgefühls dienen und die als eine auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche Massenparty gedacht sind (etwa die „Love-Parade“). Dagegen erstreckt sich der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit auf solche Veranstaltungen, die ihre kommunikativen Zwecke unter Einsatz von Musik und Tanz verwirklichen, diese also zur kommunikativen Entfaltung gezielt verwenden, um so auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken.¹²

Auch bezüglich der auf einer Versammlung eingesetzten Mittel wird danach unterschieden, ob diese „zur Verwirklichung des Versammlungszwecks funktional oder symbolisch für die kollektive Meinungskundgabe wesensnotwendig“¹³ sind. Demgegenüber unterfällt nicht jede Begleiterscheinung einer Versammlung oder eine für ihre Durchführung eingesetzte Infrastruktur, die vorrangig dem Schutz der Teilnehmer bei der Durchführung der Versammlung bzw. der bequemerer Durchführung der Veranstaltung dient,¹⁴ wie Zelte, Sitzgelegenheiten, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, dem erhöhten¹⁵ Schutz des Art. 8 GG.¹⁶

¹² BVerfG, Beschl. vom 27. Okt. 2016, Az. 1 BvR 458/10, juris, Rn. 110; BVerfG, Beschl. vom 12. Juli 2001, Az. 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, juris, Rn. 22 f.; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 16. Mai 2007, Az. 6 C 23/06, juris, Rn. 15 ff.

¹³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 16. Aug. 2012, Az. OVG 1 S 108.12, juris, Ls. 2 und Rn. 9.

¹⁴ *Kniesel*, in: Dietel/Ginzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl. 2016, Teil I Rn. 173 f.

¹⁵ Vgl. nur W. Kanther, Zur „Infrastruktur“ von Versammlungen: vom Imbissstand bis zum Toilettenwagen, NVwZ 2001, S. 1239, 1240: „Außerversammlungsgesetzliche Erlaubnisvorbehalte, die unmittelbar versamlungsbezogene Betätigungen betreffen, sind suspendiert. Dies ist unmittelbare Folge der in Art. 8 I GG vorgesehenen Erlaubnisfreiheit für das Gesamtgeschehen der jeweils aktuellen Versammlung oder Demonstration. (...) Erkennt die Versamlungsbehörde andererseits bei dieser Prüfung, dass die angezeigte 'Infrastruktur' der Versammlung, nämlich bestimmte geplante und nach allgemeinen Gesetzen erlaubnispflichtige und ansonsten verbotene Betätigungen für die aktuelle Demonstration oder Versammlung nicht funktional notwendig und damit nicht von der prinzipiellen Erlaubnisfreiheit von Versamlungen umfasst sind, kann sie den anzeigenden Veranstalter nicht nur an die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde verweisen. Sie kann und hat die angezeigten und bislang nicht erlaubten

Als der kollektiven Meinungskundgabe dienendes Mittel wird einhellig der Gebrauch technischer Schallverstärker für Zwecke der Außenkommunikation qualifiziert. Das ist ohne weiteres verständlich, wenn das Wesen einer öffentlichen Versammlung gerade in dem Bemühen liegen soll, auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess einzuwirken. Dann muss es den Teilnehmern möglich sein, die von ihnen vertretenen Inhalte der Öffentlichkeit auch zu Gehör, zur Kenntnis zu bringen. Die von der Versammlung ausgehenden Kommunikationssignale – Lieder, Parolen, Redebeiträge – müssen inhaltlich wahrgenommen werden können, es genügt nicht, dass Dritte lediglich erkennen können, dass sich eine gewisse Zahl von Menschen versammelt hat und einer Rede lauscht, die gerade eben laut genug ist, um von den Teilnehmern der Versammlung selbst vernommen zu werden. Die Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit wird vielmehr als ein zentraler Bestandteil des Versammlungsgrundrechts verstanden.¹⁷

Über die verbale Kommunikation hinaus werden unstreitig auch non-verbale Kommunikationsformen dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG unterstellt. Der Schutz der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das gewählte Thema der Veranstaltung, sondern auch die Entscheidung, welche Maßnahmen zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Anliegen eingesetzt werden. Transparentwände und Transparente, Fahnen, Stellschilder und Plakate können Beiträge zur kollektiven Meinungskundgabe ebenso leisten wie Elemente, die in einem engen funktionalen Zusammenhang mit den an die Teilnehmer der Versammlung und an die Öffentlichkeit gerichteten Kundgebungen stehen bzw. die Verlautbarung der Meinungskundgabe erst ermöglichen. Hierzu werden große Bühnen, von denen herab, unterstützt von einer Lautsprecheranlage, Kundgebungen stattfinden sollen, ein für Kundgebungen gedachtes Zirkuszelt oder auch Workshop-Zelte gerechnet. Von bloßen, die Versammlung zwar fördernden, nicht aber der Meinungskundgabe dienenden Infrastruktureinrichtungen werden diese Mittel dadurch abgegrenzt, dass es sich bei ihnen um in-

Aktivitäten nach § 15 I VersG zu verbieten, ohne dass sich die Auflage oder das Verbot an den besonderen Anforderungen einer grundrechtlichen Abwägung (...) messen lassen müsste.“

¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 16. Aug. 2012, Az. OVG 1 S 108.12, juris, Ls. 2 und Rn. 9.

¹⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 18. Nov. 2008, Az. OVG 1 B 2.07, juris, Rn. 47, unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. vom 24. Okt. 2001, Az. 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96, juris; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 6. Juni 2006, Az. 1 BvR 1423/07, juris, Rn. 23; BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 60.

haltsbezogene Bestandteile der Versammlung handelt, ohne die die geplante gemeinsame Meinungsbildung und -äußerung nicht möglich ist.¹⁸

Der Einsatz des Beamers, mit dem Aussagen brandenburgischer Landespolitiker zum seinerzeitigen Volksbegehren auf die Fassade des Landtagsgebäudes projiziert wurden, dient dem Zweck der kollektiven, öffentlichen Meinungskundgabe (ohne dass er allerdings ihre unabdingbare Voraussetzung wäre). Mit seiner Hilfe wird, ähnlich wie durch den Einsatz von Lautsprechern, Transparenten, Plakaten und vergleichbaren Mitteln der optischen Darstellung, die vertretene Meinung, wenn schon nicht unmittelbar (im Wortsinne) sichtbar gemacht, so doch mindestens „untermalt“, untersetzt.¹⁹ Den Veranstaltern geht es erkennbar gerade auch darum, mit der (provokanten) Projektion einen möglichst hohen Beachtungserfolg (Aufmerksamkeit) für ihr Anliegen zu erzielen.

Die Projektion ist damit im Ergebnis als vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützt zu qualifizieren.

(3) Nutzung fremder Sache

Für die Wahl des Versammlungsortes nimmt die Rechtsprechung allerdings prinzipiell an, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit begründe als Abwehrrecht kein Benutzungsrecht, das nicht schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bestehe. Für das Recht der freien Ortswahl wird hieraus gefolgert, dieses umfasse nicht das Recht, fremdes Grundeigentum nach Belieben in Anspruch zu nehmen (hierzu eingehend noch unten, V. 2. a). Übertrüge man diesen Grundsatz auf die Inanspruchnahme der Landtagsfassade durch die Projektion und nähme also an, der Widmungszweck eines öffentlichen Gebäudes begrenze den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfassend, wäre die im Sinne der Konzentrationswirkung des Versammlungsrechts verantwortliche Prüfung der versammlungsrechtlichen Zulässigkeit der Projektion durch die Versammlungsbehörde hinfällig, zu

¹⁸ Hmbg OVG, Beschl. vom 22. Juni 2017, Az. 4 Bs 125/17, juris, Rn. 29, Rn. 31 ff., m.umf.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 28. Juni 2017, Az. 1 BvR 1387/17, juris, Rn. 20 ff.; weitere Nachweise der jüngeren Rechtsprechung bei *Trumit*, Rechtsprechungsentwicklung zum Versammlungsrecht in den Jahren 2014/2015, NVwZ 2016, S. 873, 873 f., sowie bei *von Alemann/Scheffczyk*, Aktuelle Fragen der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen, JA 2013, S. 407, 409 ff.

¹⁹ Für das Bestrahlen der Wand eines Werksgebäudes mit einer politischen Äußerung als Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit vgl. OLG Dresden, Urt. vom 7. April 2004, Az. 9 U 263/05, juris, Rn. 17 ff.

entscheiden wäre vielmehr durch die Präsidentin des Landtags, ob hierfür eine Sonder(be)nutzungserlaubnis zu erteilen ist (s. unten cc 2) c), 3) b)).²⁰

Für eine derartige Sicht spricht, dass zum Zwecke der Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit sowohl im Falle des (unberechtigten, widmungswidrigen) Zugangs zu einem potenziellen Versammlungsort als auch bei der Inanspruchnahme eines Gebäudes im Wege der Illumination in fremde Rechte eingegriffen wird (ohne dass ein Substanzeingriff gegeben wäre). Allerdings hat das BVerfG die Begrenzung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit bei der Wahl des Ortes aus dem hiermit notwendig verbundenen Raumbezug gerechtfertigt. Demgegenüber hat es für das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung zwar ebenfalls angenommen, auch Art. 5 Abs. 1 Satz GG verschaffe dem Einzelnen keinen Anspruch auf Zutritt zu ihm sonst nicht zugänglichen Orten. Anders als die Versammlungsfreiheit begrenzt das Gericht aber nicht bereits den Schutzbereich des Grundrechts, da die Ausübung der Meinungsfreiheit keinen spezifischen Raumbedarf impliziere (und auch keinen Verkehr eröffne, der typischerweise mit Belästigungen verbunden sei). Vom Grundsatz her stehe die Meinungsäußerungsfreiheit dem Bürger daher überall dort zu, wo er sich jeweils befinde.²¹

Wird demnach die Begrenzung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit bei der Wahl des Ortes vom BVerfG letztlich wohl wegen der mit der Grundrechtsausübung typischerweise einhergehenden, besonders intensiven Inanspruchnahme fremder Rechte gerechtfertigt,²² erfolgt bei einer Projektion eine völlig „unkörperliche“ Nutzung des Gebäudes, die – für sich betrachtet – hinsichtlich ihrer Beeinträchtigungsintensität – zunächst – der Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit vergleichbar ist.²³ Dies spricht dafür,

²⁰ So hat etwa das OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 10. Juli 2017, Az. OVG 10 N 46.14, juris, Os. 3 und Rn. 11, angenommen, das Abhalten öffentlicher Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG zur Verwirklichung politischer Ziele vor und in einem Gericht sei schon nicht vom Widmungszweck des Gerichtsgeländes und -gebäudes erfasst. Das OVG Berlin-Brandenburg hat im Anschluss an diese Feststellung auf eine Prüfung der hausrechtlichen Maßnahmen des Gerichtspräsidenten insoweit, also insbesondere auch auf eine Überprüfung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, verzichtet. Vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 14. Nov. 2003, Az. 4 B 365/03, juris, Rn. 10 f., und im Übrigen die Nachw. in Fn. 225.

²¹ BVerfG, Beschl. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 98 (Verteilen von Flugblättern im Frankfurter Flughafen); vgl. auch *Kunig* (Fn. 4), Rn. 38.

²² Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 19. März 1984, Az. 2 BvR 1/84 (Sprayer von Zürich), NJW 1984, S. 1293 f.; hierzu *Prothmann*, Die Wahl des Versammlungsortes, 2013, S. 181 f.

²³ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 10. Juli 2017, Az. OVG 10 N 46.14, juris, Os. 3 und Rn. 11: Das Beschriften oder Bemalen des Gerichtsgebäudes mit politischen Parolen oder Symbolen unter

die Begrenzung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit auf die Ortswahl zu konzentrieren und nicht hierüber hinaus auch auf die Wahl der Mittel auszudehnen.

Dem entspricht auch die für die Praxis vertretene Sichtweise, der Landtagspräsident könne von außen kommende Störungen des Hausrechts,²⁴ das an den „Grenzen (Mauern) des Grundstücks“²⁵ ende, nicht selbst abwehren (Subsidiarität des polizeilichen Schutzes)²⁶, sondern hierfür sei ein Handeln der Polizei erforderlich.²⁷

Die Frage kann aber letztlich offen bleiben, da jedenfalls, wie noch zu zeigen sein wird (s. unten cc 2) c), 3) b)), in Fällen der vorliegenden Art die bei einer angenommenen Schutzbereichseröffnung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorzunehmende Abwägung zwischen den betroffenen Rechtsgütern im Ergebnis zugunsten des Landtags ausfällt.

bb) Keine vorbehaltlose Gewährleistung der Versammlungsfreiheit

(1) Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG

Die Versammlungsfreiheit ist nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern kann für Versammlungen unter freiem Himmel gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Art. 23 Abs. 2 LV sieht vor, dass Versammlungen und Demonstrationen unter freiem Himmel anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Ge-

Verwendung von Filzstiften wird dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit zugeordnet und es wird auf die allgemeinen Gesetze als dessen Schranke, Art. 5 Abs. 2 GG, verwiesen, zu denen auch das Hausrecht des Gerichtspräsidenten rechnet.

²⁴ Die Regelungen der Hausordnung erfassen dabei allerdings auch Verletzungshandlungen, die von außen kommen; *Rhein*, Der unautorisiert angestrahlte Reichstag, DÖV 2018, S. 360, S. 367.

²⁵ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, D I., Rn. 23; vgl. auch *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 40, Rn. 28; *H. Günther* Hausrecht und Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten, 1. Aufl. 2013, S. 29 f., 39; *G. Schulze*, Das private Hausrecht, JZ 2015, S. 381, 384; *M. Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 238.

²⁶ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2014, Teil I Rn. 45; *Enders*, Anmerkung, JZ 2011, S. 577, 580.

²⁷ *Denninger* (Fn. 25), Rn. 23; *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 26), Teil I Rn. 45; *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 2. Kap. Rn. 75; vgl. auch *Würtenberger*, in: Achterberg/Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1992, Kap. 7 Rn. 147; *H. Günther* (Fn. 25), S. 62, m.w.N., S. 77; *Stelkens*, Das behördliche Hausrecht, JURA 2010, S. 363, 364.

fahr für die öffentliche Sicherheit unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt, aufgelöst oder verboten werden können.²⁸

Damit tragen die Verfassungen dem Umstand Rechnung, dass für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren.

Für das Verständnis der Schranken der Versammlungsfreiheit hat das BVerfG folgende Grundsätze entwickelt: Zunächst kann trotz des scheinbar gegenständlich unbeschränkten Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG die Ausübung der Versammlungsfreiheit durch den Gesetzgeber nur zum Schutz gleichgewichtiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt werden. Wenden Behörden und Gerichte die vom Gesetzgeber normierten grundrechtsbeschränkenden Gesetze an, haben sie diese wiederum stets im Lichte der grundlegenden Bedeutung des Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.²⁹ Eingriffe in die Versammlungsfreiheit bedürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eines legitimen Zwecks und müssen zur Erreichung desselben geeignet, erforderlich und angemessen sein.³⁰

Das Verbot einer Versammlung kommt als Ultima Ratio nur in Betracht, wenn eine unmittelbare, aus erkennbaren Umständen herleitbare Gefahr (Gefahrenprognose) für mit der Versammlungsfreiheit gleichwertige, „elementare“ Rechtsgüter vorliegt und diese Beeinträchtigungen anders nicht verhindert werden können. Bloße Belästigungen Dritter, die sich aus der Gruppenbezogenheit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne

²⁸ Die Bestimmung wurde in der Verfassungsgebung Brandenburgs in engster Anlehnung an die vorgefundene bundesverfassungsrechtliche Situation gefasst. Insbesondere wurde Rechtsprechung des BVerfG in seinem Brokdorf-Beschluss (BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81) aufgegriffen; *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 23 Ziff. 3. Die Schranken der Versammlungsfreiheit des Art. 23 Abs. 2 LV verlaufen daher im Wesentlichen parallel zu denen des Art. 8 Abs. 2 GG.

²⁹ BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 68 bis 70; BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 85; st. Rspr.

³⁰ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 86, 88; st. Rspr.

Nachteile für das Versammlungsrecht nicht vermeiden lassen, reichen hierfür nicht und müssen in der Regel hingenommen werden. Sind unmittelbare Gefährdungen von Rechtsgütern zu befürchten, ist diesen primär durch Auflagen entgegenzuwirken.³¹

Versammlungsrechtliche Auflagen sind zulässig, wenn eine Güterabwägung ergibt, dass sie zum Schutz (lediglich) „anderer, mindestens gleichwertiger Rechtsgüter“ notwendig sind, im Übrigen gelten die für Verbote aufgestellten Erfordernisse.³²

(2) Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG wird vor allem durch das Versammlungsgesetz ausgefüllt,³³ und über die „Brückenfunktion“³⁴ des § 15 Abs. 1 VersammlG und des dort genannten Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit werden die Unversehrtheit der Rechtsordnung, die Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen und schließlich der Bestand des Staates und der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt als Schranken der Versammlungsfreiheit konkretisiert.³⁵

cc) Schutz kollidierender (Verfassungs-)Rechtsgüter durch eine Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG

Als von § 15 Abs. 1 VersammlG erfasste, mit der vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützten Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche kollidierende, die Untersagung dieser Nutzung nach § 15 Abs. 1 VersammlG als Eingriff in das Grundrecht prinzipiell rechtfertigungsfähige (Verfassungs-)Rechtsgüter sind die Funktionsfähigkeit des Parlaments, die Würde des Landtags als Verfassungsorgan und das Hausrecht der Präsi-

³¹ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 86, 90; st. Rspr.

³² BVerfG, Beschl. vom 21. April 1998, Az. 1 BvR 2311/94, juris, Rn. 27; BVerfG, Beschl. vom 19. Dez. 2007, Az. 1 BvR 2793/045, juris, Rn. 19 (Rechtsgüter, deren Schutz im betroffenen Fall der Ausübung der Versammlungsfreiheit vorgeht); instruktiv *Hong* (Fn. 4), S. 169.

³³ Vgl. nur BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 81.

³⁴ *Höfling* (Fn. 8), Rn. 75; *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, K Rn.111.

³⁵ BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 77; *Kniesel*, (Fn. 14), Teil II § 15 Rn. 31 ff.; *Rhein* (Fn. 24), S. 367. Der neueren Rechtsprechung des BVerfG (Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 83) nach können Beschränkungen der Versammlungsfreiheit darüber hinaus in den Fällen, in denen die öffentliche Hand in den Formen des Privatrechts handelt, zugleich auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, insbesondere die §§ 903 Satz 1, 1004 BGB (Hausrecht), gestützt werden. Kritisch A. *Berger*, §§ 903 S 1, 1004 BGB als „Gesetz“ im Sinne von Art 8 II GG, JURA 2013, S. 279, 286 f.

dentin des Landtags, das den Status des Landtags als Volksvertretung schützt, in den Blick zu nehmen. Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit diese (Verfassungs-) Rechtsgüter konkret eine Untersagung der Projektion stützen können und welche Anforderungen an die Untersagung zu stellen sind.

(1) Funktionsfähigkeit des Parlaments

Die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen zählt unstreitig zum Schutzgegenstand der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 Abs. 1 VersammlG. Die Gewährleistung der Funktionstätigkeit der Verfassungsorgane berührt den Kernbereich demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung³⁶ und ist damit geeignet, die Versammlungsfreiheit als gleichwertiges Rechtsgut zu beschränken³⁷. Geschützt sind der räumlich-gegenständliche Bereich und der Betrieb der Staatsorgane und -einrichtungen, der staatlichen Veranstaltungen sowie deren Funktionsfähigkeit vor äußeren Störungen.³⁸

Dieser Schutz besteht dabei unabhängig davon, ob im konkreten Fall zugleich einschlägige Strafnormen oder Vorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts – vgl. etwa § 106b StGB: Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans, § 112 OWiG: Verletzung der Hausordnung eines Gesetzgebungsorgans – verletzt werden.³⁹ Für das Recht der Gefahrenabwehr ist anerkannt, dass der Schutz der Unversehrtheit der staatlichen Einrichtungen und Veranstaltungen zwar durch zahlreiche strafrechtliche Tatbestände gewährleistet wird, bei deren Verletzung immer auch eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit gegeben

³⁶ J. H. Dietrich, Der Schutz der Verfassungsorgane des Bundes im Versammlungsrecht, DÖV 2010, S. 683, 684.

³⁷ BayVGh, Beschl. vom 12. April 2017, Az. 10 CE 17.751, juris, Rn. 8 f.; vgl. auch N. Ullrich, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 298.

³⁸ BVerfG, Beschl. vom 6. Juni 2006, Az. 1 BvR 1423/07, juris, Os. 3d und Rn. 29; weitere Nachw. bei Rhein (Fn. 24), S. 364 mit Fn. 39; vgl. auch C. Schönberger/S. Schönberger, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, S. 105, S. 112; J. H. Dietrich (Fn. 36), S. 683 f.; konkret bezogen auf die Funktionsfähigkeit des bayerischen Landtags BayVGh, Beschl. vom 12. April 2017, Az.: 10 CE 17.751, juris, Rn. 8 f.; vgl. auch VerfGH Sachsen, Beschl. vom 25. Feb. 2014, Az. Vf. 62-I-12, juris, Rn. 22, m.w.N.; VerfGH Sachsen, Urt. vom 3. Dez. 2012, Az. Vf. 12-I-10, juris, Rn. 49; VerfG M-V, Urt. vom 29. Jan. 2009, Az. 5/08, juris, Rn. 35.

³⁹ J. H. Dietrich (Fn. 36), S. 683, m.w.N.; a.A. offenbar Ott/Wächtler/Heinhold, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Aufl. 2010, § 15 Rn. 24; das BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 77, hat lediglich festgestellt, in der Regel liege eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vor, wenn eine strafbare Verletzung dieser Rechtsgüter drohe; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 24. April 2018, Az. OVG 1 S 34.18 (unveröffentlicht), S. 4 des Beschlusses, das darauf hinweist, der Ausgangsbeschluss des VG Potsdam vom 24. April 2018, Az. VG 3 L 394/18 (unveröffentlicht), habe konkludent angenommen, das auf Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV beruhende Hausrecht der Landtagspräsidentin vermöge Art. 8 Abs. 1 GG zu beschränken.

ist,⁴⁰ der (polizeiliche) Schutzauftrag jedoch über die Grenze des Strafrechts hinausreicht⁴¹ und auch die Verletzung von („bloßen“) Vorschriften des öffentlichen Rechts umfasst.⁴²

Der den staatlichen Einrichtungen gewährte Schutz ist aber selbst hiervon, also von der Verletzung spezial-gesetzlicher Normen, nicht abhängig (sonst wäre Kongruenz zum Schutzgut der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung gegeben), vielmehr werden staatliche Organe und Einrichtungen auch dann geschützt, wenn spezielle Normverstöße nicht vorliegen.⁴³

Einschränkend wird in der Literatur allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass jenseits des Rahmens spezieller Normvorgaben und eines korrespondierenden Verletzungshandelns – bei einem angenommenen weitgefächerten Normbestand – die Bejahung einer abzuwehrenden Gefahr zurückhaltend erfolgen muss⁴⁴ und nicht jede bloße Belästigung des Funktionierens staatlicher Einrichtungen als eine Verletzung ihrer Funktionsfähigkeit überhöht werden darf.⁴⁵

In diesem Sinne ist mit dem VG Potsdam⁴⁶ für die vorliegende Fallgestaltung davon auszugehen, dass eine Projektion eine (über eine bloße Belästigung hinausgehende) Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Landtags (im „technischen“, auf die parlamentarischen Verfahrensabläufe bezogenen Sinne) als Gesetzgebungsorgan unabhängig davon,

⁴⁰ BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 (Brokdorf), juris, Rn. 77; *Denninger* (Fn. 25), Rn. 22; *Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2015, § 13 II 1, Rn. 440; *Würtenberger* (Fn. 27), Rn. 145 f.

⁴¹ *Denninger* (Fn. 25); *Erbguth/Mann/Schubert* (Fn. 40), Rn. 438; *Würtenberger* (Fn. 27), Rn. 147.

⁴² *Erbguth/Mann/Schubert* (Fn. 40), Rn. 438; *W.-R. Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rn. 58; *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 26), Rn. 36.

⁴³ *W.-R. Schenke* (Fn. 42), Rn. 36, 60, die Verletzung der Rechtsordnung soll aber vorrangig zu prüfen sein. Vgl. etwa den Fall des VG Dresden, Beschl. vom 11. Okt. 2006, Az. 14 K 2084/06, juris, in dem der „Große Zapfenstreich“ der Bundeswehr in seinem „feierlichen und würdevollen Kern“ vor einer (störenden) Gegenveranstaltung geschützt wurde.

⁴⁴ *Denninger* (Fn. 25), Rn. 27.

⁴⁵ *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 26), Teil I Rn. 41 ff.; *N. Ullrich* (Fn. 37), S. 297, weist dabei darauf hin, dass es angesichts der vom BVerfG geforderten Gleichwertigkeit der die Versammlungsfreiheit einschränkenden Rechtsgüter nicht angehen kann, dass über § 15 VersammlG einschränkungslos die Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit herangezogen werden können, da dies zur Folge hätte, dass der Gesetzgeber über die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung durch Normierung jegliches Rechtsgut auf die Bedeutungsebene des Versammlungsgrundrechts heben könnte. Letztlich könnte dann wieder jegliches Interesse Einschränkungen der Versammlungsfreiheit rechtfertigen.

⁴⁶ Beschl. vom 5. März 2018, Az. VG 3 L 211/18 (unveröffentlicht).

ob in dem Gebäude gerade Plenar- oder Ausschusssitzungen (oder ggfls. sonstige Veranstaltungen)⁴⁷ stattfinden, kaum einmal begründen wird. Derartige Projektionen sind im Inneren des Gebäudes nicht wahrnehmbar,⁴⁸ jedenfalls aber können sie praktisch mit geringfügigem Aufwand (Schließen der Jalousien) problemlos abgewehrt werden.

Die Nutzung der Fassade des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche kann damit in aller Regel nicht wegen einer hiermit einhergehenden Störung der Funktionsfähigkeit des Landtags untersagt werden.

(2) Würde und Ansehen des Landtags

(a) Verfassungsrechtlich fundierter Achtungsanspruch

Dass deutschen Parlamenten ein allgemeiner Achtungsanspruch zukommt, der gemeinhin unter den Terminus der „Würde“⁴⁹ gefasst wird, wird sowohl von der Rechtsordnung als auch von der Rechtsprechung und vom juristischen Schrifttum durchweg anerkannt. Es handelt sich letztlich um ein von Verfassungs wegen geschütztes Rechtsgut, das geeignet ist, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu beschränken.

Die Würde des Parlaments wird in § 44a Abs. 5 Abgeordnetengesetz (AbgG)⁵⁰ (Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages bei dessen Sitzungen) ebenso angeführt wie in der Geschäftsordnung des Bundestages (§ 7 Abs. 1 Satz 2, § 36 Abs. 1 Satz 2, § 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GOBT)⁵¹ und in der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (§ 12 Abs. 2 Satz 1 GOLT)⁵². Sie wird in diesem Normzusammenhang inhaltlich vorausgesetzt und ist insbesondere von den Mitgliedern der Parlamente selbst zu wahren.

⁴⁷ Auch sonstige parlamentarische Veranstaltungen können diesem verfassungsrechtlichen Schutz unterfallen, vgl. VerfGH Sachsen, Urt. vom 14. Okt. 2011, Az. Vf. 87-I-10, Rn. 48.

⁴⁸ Ebenso *Rhein* (Fn. 24), S. 364 mit Fn. 39.

⁴⁹ Selbstverständlich ist dieser Terminus nicht identisch mit der individuell-rechtlichen „Würde“ i.S.d. Art. 1 Abs. 1 GG.

⁵⁰ Abgeordnetengesetz i.d.F. d. Bek. vom 21. Feb. 1996, BGBl. I S. 326, zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 5. Jan. 2017, BGBl. I S. 17.

⁵¹ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i.d.F. d. Bek. vom 2. Juli 1980, BGBl. I S. 1237, zuletzt geändert durch Beschluss d. Bundestages vom 1. Juni 2017; vgl. hierzu zuletzt *C. Schönberger/S. Schönberger* (Fn. 38), S. 112.

⁵² Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 24. März 2015, GVBl. I Nr. 8, geändert durch Änderung vom 10. Nov. 2016, GVBl. I Nr. 26.

Ohne ausdrücklich von der „Würde“ des Bundestags zu sprechen, hat das BVerfG immerhin die „Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Bundestages“ als Rechtsgut mit Verfassungsrang qualifiziert.⁵³

In der Rechtsprechung insbesondere der Landesverfassungsgerichte wird die Würde der Landtage regelmäßig zunächst als quasi nach „innen“, auf die Mitgliedschaft der Abgeordneten und auf den Verlauf der Parlamentssitzungen gerichtet behandelt. Erstmals wohl in einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wurde, im Zusammenhang mit der Überprüfung von Abgeordneten auf eine Mitarbeit beim DDR-Staatssicherheitsdienst, ausgeführt, dass aus dem für das Parlament als Volksvertretung grundlegenden Prinzip der Repräsentation die besondere Würde des Parlaments folge, die es selbstständig zu fördern und zu erhalten habe. Daher könne das Parlament gegenüber Abgeordneten Regelungen treffen, die deren „Parlamentswürdigkeit“ gewährleisteten und damit die Würde und das Ansehen des Parlaments wahren sollten.⁵⁴

Zuvörderst im Zusammenhang mit gegen Abgeordnete gerichteten Ordnungsmaßnahmen führt die Landesverfassungsgerichtsbarkeit diese Judikatur fort und betont vor allem den weiten Gestaltungsspielraum, über den das Parlament für die Setzung von Regelungen unter anderem zur Wahrung seiner Würde verfüge. Diese Gestaltungsautonomie beziehe sich nicht nur auf die Schaffung der maßgeblichen Regelungen selbst, sondern auch auf deren Konkretisierung, allgemeine Auslegung und Anwendung im jeweiligen Einzelfall, insbesondere dort, wo, wie bei Ordnungsmaßnahmen, ausschließlich das Innenverhältnis der Abgeordneten untereinander betroffen sei. Gefolgert wird, dass hier ein Beurteilungsspielraum des zuständigen Organs des Parlaments bestehe.⁵⁵

Die landesverfassungsgerichtliche Judikatur hebt aber über diese bloße „Innensicht“ regelmäßig die Bedeutung der Würde des Parlaments für sein Ansehen in der Öffentlichkeit

⁵³ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1996, Az. 2 BvE 1/95, juris, Rn. 97; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 42.

⁵⁴ VerfG M-V, Urt. vom 11. Juli 1996, Az. LVerfG 1/96, LVerfGE 5, 203, 225; nachfolgend VerfG M-V, Urt. vom 29. Jan. 2009, Az. 5/08, juris, Rn. 34, 38; VerfG M-V, Urt. vom 27. Jan. 2011, Az. 4/09, juris, Rn. 32, 35.

⁵⁵ VerfGBbg, Beschl. vom 20. Okt. 2017, Az. 46/16, juris, Rn. 69; VerfGH Sachsen, Urt. vom 3. Dez. 2012, Az. Vf. 12-I-10, juris, Rn. 59; VerfGH Sachsen, Urt. vom 3. Nov. 2011, Az. Vf. 30-I-11, juris, Rn. 33 f.; VerfGH Sachsen, Urt. vom 14. Okt. 2011, Az. Vf. 87-I-10, juris, Rn. 41, 44 f.; VerfG M-V, Urt. vom 29. Jan. 2009, Az. 5/08, juris, Rn. 39 ff.

besonders hervor.⁵⁶ So führt auch das Verfassungsgericht Brandenburg in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung aus, das Parlament, das zur Wahrnehmung der Repräsentation berufen sei (unter Hinweis auf Art. 55 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV), könne seine Aufgaben nur dann erfüllen, wenn ihm Ansehen, Respekt und Akzeptanz gerade auch der Wählerschaft als der Gesamtheit der Repräsentierten entgegengebracht würden und es als ein besonderer, herausgehobener Ort der Entscheidungsfindung erkannt werde. Integrität und politische Vertrauenswürdigkeit der Volksvertretung zählten zu den schützenswerten Grundlagen parlamentarischer Arbeit. In diesem Sinne sei auch die „Würde des Landtags“ Bestandteil der parlamentarischen Ordnung. Ein Verhalten eines Abgeordneten, das einen Mindeststandard im Umgang der Parlamentarier miteinander unterschreite und erkennen lasse, dass der für eine sachbezogene Arbeit notwendige Respekt gegenüber den übrigen Parlamentariern oder der Sitzungsleitung verwehrt werde, beschädige damit zwangsläufig auch das Ansehen des Hauses „nach außen“.⁵⁷

Die dargestellte verfassungsgerichtliche Judikatur misst der Würde des Parlaments erkennbar hohe Bedeutung zu, was nicht zuletzt auch die Betonung der Gestaltungsautonomie des Parlaments und die Einräumung eines (verfassungs-)gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraums bezüglich solcher Maßnahmen, die dem Schutz der Würde des Parlaments in concreto dienen sollen, zeigt.

Der verfassungsrechtliche Schutz, der der Würde des Parlaments zukommt, weist über den autonom zu organisierenden Bereich des im Parlament zu beobachtenden Umgangs selbst aber hinaus und kann sich insbesondere auch auf das Landtagsgebäude und dessen Nutzung beziehen, da und sofern diese dem Verfassungsorgan Landtag aus Sicht der Bevölkerung zuzurechnen ist, von ihm ausgeht oder auf ihn zurückfällt.

So hat etwa das OVG Berlin angenommen, ein gegenüber den Gebäuden des Bundesrates und des Bundesministeriums für Finanzen aufgestelltes, überdimensioniertes Werbegerüst bewirke nicht nur eine (offenbar bereits baurechtswidrige) Nutzung mit aufdringli-

⁵⁶ VerfGH Sachsen, Beschl. vom 25. Feb. 2014, Az. Vf. 62-I-12, juris, Rn. 22; VerfGH Sachsen, Urt. vom 3. Dez. 2012, Az. Vf. 12-I-10, juris, Rn. 49 (Schutzgut seien damit neben den Rechten und Interessen des Landtags selbst auch solche der Allgemeinheit und Dritter); VerfGH Sachsen, Urt. vom 3. Nov. 2011, Az. Vf. 30-I-11, juris, Rn. 31; VerfGH Sachsen, Urt. vom 14. Okt. 2011, Az. Vf. 87-I-10, juris, Rn. 48; VerfGH Sachsen, Beschl. vom 2. Okt. 2010, juris, Rn. 29; insoweit zustimmend, prinzipiell aber zuvörderst auf die (technische) Funktionsfähigkeit des Parlaments abstellend, C. Schönberger/S. Schönberger (Fn. 38), S. 113.

⁵⁷ VerfGBbg, Beschl. vom 20. Okt. 2017, Az. 46/16, juris, Rn. 58, 64.

chen und optisch in beherrschender Weise hervortretenden Riesenpostern, sondern beeinträchtigt auch die betroffenen Baudenkmale als Sitz von Verfassungsorganen, mit denen die Selbstdarstellung der Bundesrepublik Deutschland verbunden sei. Damit sei nicht ausgeschlossen, dass die Verfassungsorgane „in ihrer Würde und ihrem repräsentativen Status herabgesetzt“ würden.⁵⁸ Und ebenfalls das OVG Berlin sah die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für einen Popcorn-Verkaufsstand vor oder neben einem Parlamentsgebäude (des Reichstages) nicht nur als mit dem städtebaulichen Erscheinungsbild, sondern (ohne jede weitere Begründung) auch als mit „der Würde des Parlamentsgebäudes“ unvereinbar an.⁵⁹ Dass schließlich bestimmten Orten herausgehobene Bedeutung zukommen kann, mit der Folge einer Einschränkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit, zeigt nicht zuletzt die Norm des § 15 Abs. 2 VersammlG mit dem hierin aufgestellten Gedenkstättenchutz, zu dessen Gunsten Versammlungen verboten oder von Auflagen abhängig gemacht werden können.⁶⁰

Das juristische Schrifttum stützt weit überwiegend die von der Rechtsprechung entwickelte Annahme, die Parlamente könnten in ihrer Würde verletzt werden. Dies gilt sowohl insoweit, als das parlamentarische Verfahren betroffen ist, als auch hinsichtlich einer Beeinträchtigung des äußeren Erscheinungsbildes der Parlamente. Dabei wird – wie dies auch in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der Fall ist – die Würde des Parlaments in einen Zusammenhang mit dessen Außendarstellung und -wirkung in dem Sinne gestellt, dass solche Handlungen als würdeverletzend qualifiziert werden, die geeignet sind, das Ansehen des Verfassungsorgans zu beeinträchtigen und damit die Akzeptanz seiner Entscheidungen zu gefährden.

Wenn dabei auch zum Teil moniert wird, dass die Kategorien „Würde“ und „Ansehen des Parlaments“ viel zu unbestimmt seien, um im Interesse einer rational nachvollziehbaren Rechtsanwendung insbesondere Einschränkungen der Statusrechte der Abgeordneten mit zum Teil repressiver Wirkung rechtfertigen zu können,⁶¹ wird doch andererseits auf die

⁵⁸ OVG Berlin, Beschl. vom 8. Juni 2000, Az. 2 SN 15/00, LKV 2000, S. 458.

⁵⁹ OVG Berlin, Beschl. vom 25. Okt. 2004, Az. 1 M 38.04, juris, Rn. 2.

⁶⁰ Vgl. hierzu BVerfG, Kammerbeschluss ohne Begründung vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvR 961/05, juris.

⁶¹ *Ingold/Lenski*, Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete, JZ 2012, S. 120, S. 122 f.; vgl. auch die Nachweise bei *Borowy*, Parlamentarisches Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss: Verfassungsrechtliche Aspekte, ZParl 2012, S. 563, S. 574 mit Fn. 67; eingehend schon *Weng*, Die Würde des Hauses, ZParl 1986, S. 248 ff.

historische und aktuelle, unbestrittene parlamentarische Praxis, auf internationale Parallelfälle,⁶² auf den auch den Gerichten von Gesetzes wegen gewährten vergleichbaren Schutz⁶³ und in der Sache darauf hingewiesen, dass die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der obersten Verfassungsorgane den Kernbereich demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung berühre und damit einen Schutzgegenstand betreffe, der das Wesen des Staates selbst ausmache.⁶⁴ Zur Funktionsfähigkeit eines Parlaments im weiteren Sinne aber gehöre auch die Akzeptanz der Institution selbst und ihrer Entscheidungen in der breiten Öffentlichkeit; das Parlament könne seine Aufgabe in der repräsentativen Demokratie nur dann wirksam erfüllen, wenn sich die Bürger in ihren Repräsentanten wiederfänden, was auch die Einhaltung eines Mindeststandards im Umgang der Parlamentarier miteinander⁶⁵ und eine würdevolle Außendarstellung⁶⁶ voraussetze.⁶⁷

(b) *Beeinträchtigung der Würde des Landtags durch die Projektion*

Um feststellen zu können, ob die Würde des Landtags durch die Projektion verletzt werden kann,⁶⁸ ist es, auch wenn dies schwerfallen mag, erforderlich, den Begriff der „Würde“ justiziabel zu machen, wenn mit ihm eine Einschränkung von Grundrechten verbunden werden soll.⁶⁹ Dabei kann davon ausgegangen werden, dass der in Rechtsprechung und

⁶² Borowy (Fn. 61), S. 575 mit Fn. 71, 72.

⁶³ § 175 Abs. 1, § 178 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) i.d.F. d. Bek. vom 9. Mai 1975, BGBl. I S. 1077, zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 6 des Gesetzes vom 30. Okt. 2017, BGBl. I S. 3618.

⁶⁴ J.-H. Dietrich (Fn. 36), S. 684, unter Berufung auf *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 42, allerdings bezogen auf die Funktionsfähigkeit an und für sich. Vgl. auch Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 20 Rn. 59.

⁶⁵ So schon M. Brandt/D. Gosewinkel, Der Ausschluss eines Abgeordneten von der Plenarsitzung, ZRP 1986, S. 33, 36. Hierzu wird insbesondere darauf hingewiesen, dass Regelverstöße im Parlament wegen des mit ihnen verbundenen Akzeptanz- und Ansehensverlustes auf die Institution als solche zurückfielen; Borowy (Fn. 61), S. 646.

⁶⁶ Rhein (Fn. 24), S. 364.

⁶⁷ H. Jacobs, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, S. 563, 565 f.

⁶⁸ Dies kommt nicht nur dann in Betracht, wenn, wie das VG Potsdam, Beschl. vom 5. März 2018, Az. VG 3 L 211/18 (unveröffentlicht), annimmt, der Straftatbestand des § 90b StGB (Verfassungsfeindliche Verunglimpfung von Verfassungsorganen) erfüllt ist. Das VG Potsdam scheint davon auszugehen, die Untersagung der Illumination richte sich – was aber offensichtlich nicht der Fall ist – gegen den Inhalt der Meinung, so dass die Untersagung nur unter der Voraussetzung einer Verletzung der Strafgesetze zulässig wäre; vgl. etwa BVerfG, Beschl. vom 19. Dez. 2007, Az. 1 BvR 2793/04, juris, Rn. 29, 35.

⁶⁹ Ähnlich Ingold/Lenski, (Fn. 61), S. 121. Dies unterscheidet die vorliegende Fallkonstellation von den Fällen der im Parlament erfolgenden Ordnungsrufe etc., für die unter Berufung auf die dargestellte verfassungsgerichtliche Judikatur und die von dieser vertretenen Annahme des Bestehens eines Beurteilungsspielraums (des Landtagspräsidenten) angenommen wird, die Würde des Landtags könne nur von diesem selbst bestimmt werden und sei nicht justiziabel; so Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Okt. 2013 (Bearb. Schmidt), Die Amtspflichten des Landtagspräsidenten – ins-

Literatur hergestellte Konnex zwischen der Würde des Verfassungsorgans und seiner grundlegenden Funktion, im demokratischen Staatswesen legitimierte und in der Gesellschaft akzeptierte Entscheidungen zu treffen, den Ausgangspunkt bilden muss. Die Würde des Parlaments besteht demnach nicht um ihrer selbst willen, sondern ist in einem demokratisch-funktionalen Sinne⁷⁰ als „Identifikations- und Integrationsgut“⁷¹ zu verstehen. Daher werden solche Handlungen als würdeverletzend zu qualifizieren sein, die geeignet sind, das Ansehen des Parlaments herabzusetzen und das in dieses gesetzte Vertrauen der Bevölkerung zu erschüttern.

Anzunehmen ist solches nicht erst in Fällen glatter Missachtung, etwa wenn das Parlament verhöhnt oder es der Lächerlichkeit preisgegeben wird,⁷² sondern immer auch dann, wenn, in Übertragung der zur Definition der Menschenwürde entwickelten Parameter,⁷³ der Wert- und Achtungsanspruch des Parlaments herabgesetzt,⁷⁴ es insbesondere als bloßes, dem Zugriff Dritter verfügbares Objekt behandelt wird.

Bewertet man die vorliegende Fallkonstellation nach diesen Maßstäben, wird deutlich, dass die Projektion die Würde des Landtags verletzt. Dieser wird öffentlich vorgeführt: Der Landtag wird, gegen seinen Willen und ohne sich hiergegen zur Wehr setzen zu können, als bloße Projektionsfläche zum Zwecke der Erhöhung der von den Veranstaltern erstrebten „Publicity“ genutzt, wobei die Veranstaltung darauf zielt, (auch) den Landtag zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen.

Eine derartige, vom Willen des Verfassungsorgans unabhängige Inanspruchnahme, die die Außendarstellung des Landtags in die Hände jedwedes Dritten legt, der über sie bestimmt und sie beeinträchtigt, ist geeignet, das Vertrauen in die Integrität und Durchsetzungsfähigkeit des Parlaments nachhaltig zu beeinträchtigen. Der Landtag würde als ein „duldendes“, nicht mehr als handelndes Verfassungsorgan erscheinen.⁷⁵ Einer (Verfas-

besondere Wahrung der Würde des Landtags und parteipolitische Neutralität, S. 10; *Rhein* (Fn. 24), S. 365, m.w.N.; kritisch *Ingold/Lenski* (Fn. 61), S. 122.

⁷⁰ *Butzer*, Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Wrapped Bundestag, JuS 1997, S. 1014, 1017 f.

⁷¹ Ähnlich *Butzer* (Fn. 70), S. 1017.

⁷² *Butzer* (Fn. 70), S. 1018.

⁷³ Zu diesen vgl. nur *Höfling* (Fn. 8), Art. 1 Rn. 15 f.; *H. Jacobs* (Fn. 67), S. 566.

⁷⁴ *Butzer*, (Fn. 70), S. 1017 f.; ablehnend *Ingold/Lenski* (Fn. 61), S. 123.

⁷⁵ Im Ergebnis ebenso *Rhein* (Fn. 24), S. 365 f., der davon ausgeht, der Bundestag sei berechtigt, seine Würde auch im Außenverhältnis selbst zu bestimmen und annimmt, dies sei durch entsprechende Fest-

sungs-)Institution, mit der Dritte nach ihrem Belieben verfahren können, der oktroyiert werden kann, was auf dem sie repräsentierenden Gebäude abgebildet wird, die also nicht in der Lage ist, sich in ihren eigenen Angelegenheiten, hier bereits in Bezug auf ihr äußeres Erscheinungsbild, zu verwahren und durchzusetzen, wird es absehbar schwer fallen, Vertrauen zu erhalten und der Bevölkerung zu vermitteln, diese repräsentieren und (wenn schon nicht in eigener Sache, so doch) für sie entscheiden zu können.

Hinzu kommt, dass die Illumination des Landtags zum Zwecke der Illustration politischer Auffassungen Dritter quasi an den Kern der Würde einer Volksvertretung geht, da doch gerade sie dazu berufen ist, die unterschiedlichen politischen Meinungen abzuwägen, zu bündeln und schließlich einer Entscheidung zuzuführen, und zwar in eigener Verantwortung, ohne Druck von außen. Zu Recht wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass „demonstrationsähnliche Aktionen“ im Wirkungsbereich des Parlaments⁷⁶ durch eine Vielzahl geschäfts- und hausordnungsrechtlicher Regelungen⁷⁷ unterbunden werden sollen; diese sind aber nicht in erster Linie auf die Verhinderung des Entstehens des „falschen Anscheins“, das Parlament selbst sei Urheber der jeweiligen Aussage,⁷⁸ gerichtet, sondern (auch)⁷⁹ darauf, die Kompetenz zu autonomer, ungestörter Entscheidung zu gewährleisten, diese erkennbar nach außen zu dokumentieren und dem anderenfalls zu erwartenden Ansehensverlust entgegenzuwirken.

legungen der Geschäfts- und Hausordnung des Bundestages erfolgt; *Butzer* (Fn. 70), S. 1017, für die Verhüllung des Reichstages.

⁷⁶ Hierzu VerfGH Sachsen, Urt. vom 14. Okt. 2011, Az. Vf. 87-I-10, juris, Rn. 56, explizit zum von der Hausordnung des Sächsischen Landtages untersagten Anbringen politischer Parolen, Äußerungen oder Ähnlichem an oder vor dem Landtagsgebäude; *Rhein* (Fn. 24), S. 365; *Borowy* (Fn. 61), S. 636; *H. Jacobs* (Fn. 67), S. 565 f.; gemeint sind Demonstrationen, demonstrationsähnliche Störungen, Hochhalten von Transparenten.

⁷⁷ S. die Nachw. bei *Rhein* (Fn. 24), S. 365.

⁷⁸ So aber VerfGH Sachsen, Urt. vom 14. Okt. 2011, Az. Vf. 87-I-10, juris, Rn. 56; *Rhein* (Fn. 24), S. 365; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 22. Jan. 1997, Az. 2 BvR 1915/91, juris, Rn. 47, zu einer ähnlich gelagerten grundrechtlichen Fallgestaltung. Ergänzt werden kann hier, dass nicht nur ein solcher Anschein vermieden werden muss, sondern vor allem der – viel näher liegende – Anschein, das Parlament unterlasse seine „Inanspruchnahme“ nicht und billige daher die jeweiligen Aussagen oder Parolen; hierzu unten 3).

⁷⁹ Zur primär erfassten Zielsetzung des Schutzes des Status des Landtags als Volksvertretung s. unten 3).

(c) *Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*

Die Untersagung der Projektion ist an den – niedrigeren – Voraussetzungen einer versammlungsrechtlichen Auflage, nicht an den – höheren – eines Versammlungsverbots⁸⁰ zu messen, da sie lediglich eine Modalität der Versammlung betrifft, die nicht so wesentlich ist, dass sie faktisch einem Verbot gleichkäme.⁸¹ Sie ist dabei geeignet, die Verletzung der Würde des Landtags abzuwenden, und, da kein gleich geeignetes Mittel ersichtlich ist, hierfür auch erforderlich. Sie ist schließlich angemessen, da die Versammlung weiterhin stattfinden, ihr Anliegen also vermittelt werden kann. Dabei ist in den Blick zu nehmen, dass der (auch) mit ihr verfolgte Zweck, den Landtag selbst anzusprechen und ihm gegenüber Forderungen zu stellen, nicht von der Projektion abhängt; auch kann die Versammlung, in Ermangelung der Existenz eines befriedeten Bezirks, in unmittelbarer räumlicher Nähe des Parlaments durchgeführt werden.

Drängt sich also die unbedingte Notwendigkeit der Projektion für die Verwirklichung der öffentlichen Meinungskundgabe demnach keineswegs auf, ist der mit ihrer Untersagung verbundene Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als relativ gering zu gewichten. Der dem Verfassungsrechtsgut der Würde des Landtags drohende, schwer zu behebende Schaden eines Ansehensverlustes in der Bevölkerung ist dagegen angesichts der medialen Aufmerksamkeit, auf die Aktionen wie die hier in Rede stehende zielen und die ihnen – nicht zuletzt wegen des Konfliktpotentials (des „Tabubruchs“), das mit ihnen verbunden ist – faktisch auch zukommt,⁸² erheblich. Die nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebotene Abwägung⁸³ hat daher bereits tendenziell⁸⁴ und auch im konkreten Fall zugunsten dieses Rechtsgutes auszugehen.

Die Untersagung der Projektion stellte sich damit auch als verhältnismäßig dar und war im Ergebnis rechtmäßig.

⁸⁰ Hierzu *Ott/Wächter/Heinhold* (Fn. 39), Rn. 4.

⁸¹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvR 961/05, juris, Rn. 18 (Aufzug am Holocaust-Denkmal in Berlin, Änderung der Streckenführung).

⁸² Vgl. *Prothmann*, (Fn. 22), S. 31 f.

⁸³ Vgl. nur *Kniesel* (Fn. 14), Teil I Rn. 129.

⁸⁴ So *Rhein* (Fn. 24), S. 366 f.

(3) *Hausrecht der Präsidentin des Landtags*

(a) *Verstoß der Projektion gegen die Hausordnung des Landtags*

Gemäß Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV, § 12 Abs. 1 Satz 3 GOLT übt der Präsident des Landtags im Landtagsgebäude das Hausrecht aus. Zur Ausübung des Hausrechts gehört in erster Linie die Kompetenz des Landtagspräsidenten, eine Hausordnung zu erlassen, die die Nutzung des Landtagsgebäudes regelt.

Der PBD hat sich bereits gutachterlich mit dem Hausrecht des Landtagspräsidenten auseinandergesetzt und festgestellt, die Verletzung der Hausordnung eines Gesetzgebungsorgans stelle in der Regel eine Ordnungswidrigkeit nach § 112 OWiG oder sogar eine Straftat nach § 106b (Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans) oder § 123 StGB (Hausfriedensbruch) dar. Hieraus folge, dass Verstöße gegen das Hausrecht regelmäßig zugleich Störungen der öffentlichen Sicherheit seien, so dass das Hausrecht mithilfe der Polizeigewalt durchgesetzt werden könne.⁸⁵

Wie bereits dargestellt (s. oben 1)), ist der Schutz der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen vor äußeren Störungen, die auch von Versammlungen ausgehen können, unabhängig davon gewährleistet, ob zugleich Strafnormen oder Vorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts verletzt werden. Vielmehr genügt prinzipiell bereits eine Verletzung der ihrem Schutz „unterhalb“ dieser Schwelle dienenden Normen der Rechtsordnung. Hierzu rechnen die Hausordnungen des Bundestages und der Landtage, die unmittelbarer Ausfluss des durch Normen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen den Präsidenten der Parlamente übertragenen Hausrechts sind.⁸⁶ Nicht erforderlich ist also,

⁸⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 5. Aug. 2010 (Bearb. Klesse), Hausrecht und Polizeigewalt des Landtagspräsidenten, S. 11.

⁸⁶ Ausdrücklich für eine Einschränkung des Grundrechts der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG, VG Berlin, Urt. vom 18. Juni 2001, Az. 27 A 344/00, NJW 2002, S. 1063, S. 1064: Die Hausordnung (des deutschen Bundestages) sei zwar kein Gesetz, sondern mangels Rechtssetzungsbefugnis des Parlamentspräsidenten lediglich eine Verwaltungsvorschrift, jedoch erfahre die durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Pressefreiheit ihre Einschränkungen nicht allein durch die allgemeinen Gesetze, sondern darüber hinaus durch die verfassungsimmanenten Schranken aus kollidierendem Verfassungsrecht. Die durch Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Funktionsfähigkeit des Bundestages stelle ein solches die Pressefreiheit unmittelbar einschränkendes Verfassungsgebot dar. Einer weiteren Konkretisierung durch ein einfaches Gesetz unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes bedürfe es nicht. Zum einen sei das Hausrecht in Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG bereits in der Verfassung hinreichend konkretisiert und sein Zweck, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments, offensichtlich. Zum anderen enthalte Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG gerade keinen Gesetzesvorbehalt, sondern weise das Hausrecht als eigene, nicht vom Parlament abgeleitete Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten aus. Ebenso für das Hausrecht des Gerichtspräsidenten OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 10. Juli 2017, Az. OVG 10 N

dass der Verstoß gegen die Hausordnung eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit – insbesondere nach § 106b StGB bzw. § 112 Abs. 1 OWiG – darstellte oder sanktionsbewehrt sein müsste.

Von einer Versammlung ausgehende Verletzungen der Hausordnung eines Landtags, die seinen Status als Volksvertretung (hierzu näher sogleich b)) und somit ein Verfassungsgut schützt und daher geeignet ist, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu beschränken, können also eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 Abs. 1 VersammlG darstellen und deswegen untersagt werden.

In Abschnitt 4 der Hausordnung (HOLT), der die „Verhaltensregeln“ aufstellt, ist in § 15 Abs. 4 HOLT („Verhalten“) das „Auslegen von Schriften, das Anbringen von Plakaten sowie der Aushang von Bekanntmachungen oder Mitteilungen in den allgemein zugänglichen Teil des Landtagsgebäudes ausschließlich den dazu berechtigten Mitarbeitern der Landtagsverwaltung“ vorbehalten. Gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 HOLT („Politische Werbung“) ist es unter anderem untersagt, „Tonträger, Spruchbänder, Flugblätter oder ähnliche Informationsmittel, mit denen Einfluss auf die politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesse genommen werden kann oder soll, in das Landtagsgebäude oder in den Innenhof zu verbringen“, und gemäß § 18 Abs. 5 HOLT ist das „Anbringen von Plakaten, Fahnen, Schriften und Ähnlichem an einer Außenfassade des Landtagsgebäudes unzulässig“.

Die Projektion stellt einen Verstoß gegen § 18 Abs. 5 HOLT dar, da mit ihr der Versuch einer Einflussnahme auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess im Sinne des § 18 Abs. 1 HOLT verbunden und sie ihrer Art nach den in § 18 Abs. 5 HOLT ausdrücklich untersagten Handlungsformen vergleichbar ist. Anders als möglicherweise im

46.14, juris, Rn. 11 (Hausrecht des Gerichtspräsidenten als allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG). Für private Hausordnung vgl. BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 92 f.; Nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 83, können Beschränkungen der Versammlungsfreiheit darüber hinaus in den Fällen, in denen die öffentliche Hand in den Formen des Privatrechts handelt, zugleich auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, insbesondere die §§ 903 Satz 1, 1004 BGB (Hausrecht), gestützt werden. Dies führt allerdings nicht auch dazu, dass hierneben die Eingriffsbefugnisse staatlicher Behörden gegenüber Versammlungen begründet oder erweitert würden. Diese sind vielmehr auch in derartigen Fällen sachlich allein an die Vorgaben der für sie selbst geltenden Ermächtigungsgrundlagen, hier vorrangig also an das Versammlungsgesetz, gebunden. Allerdings soll ein Verstoß gegen eine auf das (private) Hausrecht gestützte Benutzungsordnung dann auch einen Verstoß gegen das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit des § 15 Abs. 1 VersammlG darstellen. Kritisch A. Berger, §§ 903 S 1, 1004 BGB als „Gesetz“ im Sinne von Art 8 II GG, JURA 2013, S. 279, 286 f. Vgl. auch Kniesel (Fn. 14), Teil II § 15 Rn. 80 f., 84.

Anwendungsbereich des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, der durch das Bestimmtheitsgebot geprägt ist, kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass es sich bei der Projektion um zu dem Anbringen von Plakaten, Fahnen und Schriften „Ähnliches“ im Sinne der Vorschrift handelt. Hierfür spricht die klar erkennbare Zielsetzung der Hausordnung, die durchweg auf das Verhindern politischer Äußerungen und politischer Werbung im und am Landtag gerichtet ist und explizit die Außenfassaden des Landtagsgebäudes miteinbezieht. Die Projektion hat dabei denselben Effekt wie die übrigen in der Norm aufgeführten Äußerungsformen, da sie dazu dient, die Äußerungen an der Außenfassade sichtbar zu machen. Die Projektion ist daher im Ergebnis den Plakaten etc. gleichzustellen.⁸⁷ Aus Gründen der Rechtssicherheit bietet sich allerdings eine Klarstellung der Vorschrift an.⁸⁸

(b) *Landtag als Volksvertretung und Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*

Zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den von der Hausordnung geschützten Rechtsgütern ist abermals eine Abwägung am Maßstab der Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen.

Ebenso wie die Würde des Landtags (s. oben 2) a)) ist auch das Hausrecht der Präsidentin des Landtags nicht um seiner selbst willen geschützt, sondern mit Blick auf den Zweck, dem es dient. Hierfür ist die verfassungsrechtliche Funktion des Parlaments in den Blick zu nehmen.⁸⁹ Das Hausrecht soll, soweit es sich nicht auf den parlamentarischen Betrieb (nach „innen“) richtet, vor allem den äußeren Rahmen wirkungsvoller und würdiger parlamentarischer Arbeit sowie das Erscheinungsbild des Landtags als Volksvertretung sichern.⁹⁰

⁸⁷ Anders für eine Illumination des Bundestages aufgrund der dortigen (von der HOLT abweichenden) Regelungen der Hausordnung *Rhein* (Fn. 24), S. 367.

⁸⁸ Hinzuweisen ist darauf, dass der VerfGH Sachsen, Urt. vom 14. Okt. 2011, Az. Vf. 87-I-10, Rn. 60, (wohl zu Recht) annimmt, das Fehlen einer expliziten, eine bestimmte Handlung verbotenden Regelung in der Hausordnung sei ohne Belang, da sich eine entsprechende Befugnis des Präsidenten des Landtages bereits aus der ihm das Hausrecht übertragenen Bestimmung der Landesverfassung herleiten lasse.

⁸⁹ BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvQ 16/05, juris, Rn. 23; *H. Günther* (Fn. 25), S. 44.

⁹⁰ *H. Günther* (Fn. 25), S. 43 f., 84 f.; *Ramm*, Die Polizei und das Hausrecht, DVBl. 2011, S. 1506, S. 1509 f.; VG Düsseldorf, Beschl. vom 12. Mai 2000, NWVBl. 2001, S. 69 f.

§ 18 HOLT zielt in diesem Sinne vor allem darauf, das äußere Erscheinungsbild des Landtags freizuhalten von politischer Werbung jedweder Art und Couleur. Die HOLT schließt dabei nicht nur parteipolitisch wirkende Werbung aus (diese wird explizit von § 18 Abs. 2 Satz 2 HOLT erfasst), sondern bezieht sich gemäß § 18 Abs. 1 HOLT ausdrücklich auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess (des Volkes) allgemein.

Damit soll offensichtlich gewährleistet werden, dass der zur politischen Entscheidungsfindung berufene Landtag in der Öffentlichkeit als Institution angesehen wird, in der die Auseinandersetzung um politische Ziele und Lösungen ausschließlich im angemessenen förmlichen Rahmen der hierfür vorgesehenen parlamentarischen Verfahren erfolgt und die nicht außerhalb dieser Verfahren für politische Zwecke instrumentalisiert werden, nicht „vor den Karren“ beliebiger politischer Zwecke gespannt werden kann. Der Landtag will sich als „gewählte Vertretung des Volkes“ (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 LV) insofern als ein dem Gemeinwohl und nicht Einzelinteressen verpflichtetes Verfassungsorgan präsentieren, das nicht vorgeiflich der im parlamentarischen Verfahren erzielten Entscheidungen für bestimmte politische Inhalte in Anspruch genommen werden kann; der politische Meinungskampf erfolgt im Landtag als Institution, nicht am Landtag. Der Landtag wahrt hiermit nicht nur seinen Status als „besonderer, herausgehobener Ort der Entscheidungsfindung“⁹¹, sondern verdeutlicht auch seine Gemeinwohlverpflichtung, seine Stellung als Volksvertretung, als Repräsentant der Volkslegitimation⁹².

Eine Inanspruchnahme des Landtagsgebäudes für politische Werbung im weiteren Sinne (bzw. deren Zulassung), wie sie mit der Projektion ebenso wie mit Plakaten und Ähnlichem erfolgen würde, verträgt sich mit diesem verfassungsrechtlichen Status nicht. Die Untersagung der Projektion ist als einziges in Betracht kommendes Mittel geeignet und erforderlich, diese Beeinträchtigung abzuwehren, und sie ist mit Blick auf den mit ihr verbundenen vergleichsweise geringfügigen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (s. oben 2) c)) auch nicht unverhältnismäßig und daher zur Abwehr des Verstoßes gegen die HOLT rechtmäßig.

⁹¹ VerfGBbg, Beschl. vom 20. Okt. 2017, Az. 46/16, juris, Rn. 58.

⁹² *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 55 Ziff. 1.2.9.

b) Weitere Grundrechte

Projektionen auf das Gebäude des Landtags sind auch in anderen Konstellationen als im Zusammenhang mit einer Versammlung vorstellbar. Insofern lassen sich im Rahmen dieses Gutachtens nur generalisierende Aussagen zur (Un-)Zulässigkeit derartiger Aktionen treffen. Die Schutzgüter der Würde des Landtags und seines Status als Volksvertretung werden sich aber im Rahmen der je vorzunehmenden Abwägung regelmäßig gegen die Grundrechte durchsetzen. Nachfolgend sollen die denkbaren Fallgestaltungen skizzenhaft dargestellt werden.

aa) Meinungsfreiheit

Wird die Projektion nicht aus einer Versammlung heraus, sondern mit vergleichbaren politischen Inhalten von einer einzelnen Person vorgenommen, ist dieses Verhalten vom Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 LV geschützt.⁹³ Vom Begriff der Meinung, der grundsätzlich weit zu verstehen ist, werden wertende Stellungnahmen, die geistige Wirkung haben sollen und können und Tatsachenmitteilungen (Informationen) erfasst. Geschützt ist sowohl das Verbreiten von Meinungen und Informationen prinzipiell unabhängig von deren (politischen) Inhalten⁹⁴ als auch die Wahl des Ortes, des Zeitpunktes, der Form und des Mittels der Meinungskundgabe.⁹⁵

Die Untersagung einer solchen Projektion stellt einen Eingriff in die Meinungsfreiheit dar, da hierdurch die Meinungs- oder Informationsverbreitung nicht ganz unerheblich behindert wird.⁹⁶

Die Meinungsfreiheit ist jedoch nicht unbeschränkt gewährt, sie findet gemäß Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranke unter anderem in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze; Art. 19 Abs. 3 Satz 1 LV gibt als Grund der Rechtfertigung eines Eingriffs den Schutz anderer wichtiger Rechtsgüter vor. Trotz des unterschiedlichen Wortlautes der beiden Verfassungsnormen ist davon auszugehen, dass beide per se Schutz vor Eingriffen gewähren, die sich gegen eine Meinung als solche richten, dass aber Eingriffe gerechtfertigt sein

⁹³ OLG Dresden, Urt. vom 7. April 2004, Az. 9 U 263/05, juris, Rn. 21; *Rhein* (Fn. 24), S. 366.

⁹⁴ *Iwers* (Fn. 6), Art. 19 Ziff. 2.3.1

⁹⁵ *Iwers* (Fn. 6), Art. 19 Ziff. 2.3.2

⁹⁶ Zu diesem Maßstab VerfGBbg, Beschl. vom 15. April 2011, Az. VfGBbg 5/11, juris, Rn. 10.

können, wenn sie dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsgutes dienen, also dem Schutz eines Gemeinschaftswertes, dem gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit Vorrang einzuräumen ist.⁹⁷ Darüber hinaus können sich herrschender Meinung nach Schranken auch aus anderen Verfassungsrechtsgütern ergeben. Die Kollision mit der Meinungsfreiheit ist nach den Grundsätzen der praktischen Konkordanz aufzulösen.⁹⁸ Die mit einem Eingriff verbundene Einschränkung muss schließlich verhältnismäßig sein.⁹⁹

Im Rahmen der somit vorzunehmenden Güterabwägung wird dem Grundrecht der Meinungsfreiheit wegen seiner Bedeutung für den demokratischen Prozess, der ohne freie, informierte Meinungsäußerung nicht vorstellbar ist, besonderer Stellenwert eingeräumt, wenn es sich bei der Äußerung um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich interessierenden Frage handelt.

Die hier zu behandelnde Kollision der Verfassungsrechtsgüter der Würde und des Status des Landtags als Volksvertretung einerseits, der Meinungsfreiheit andererseits sollte sich ganz regelmäßig nach Maßgabe der für die Versammlungsfreiheit entwickelten Parameter (s. oben a cc 2) c)) richten und angesichts des relativ geringfügigen Eingriffes in das Grundrecht einerseits, der Schwere der mit der Projektion für die konfligierenden Rechtsgüter verbundenen Beeinträchtigungen andererseits in aller Regel zu einer Untersagung der Projektion führen.

bb) Kunstfreiheit

Erfolgt die Projektion auf das Landtagsgebäude als künstlerische Betätigung, fällt sie in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 34 Abs. 1 Satz 1 LV. Diesen Verfassungsnormen liegt ein weiter Kunstbegriff zu Grunde, sie haben folglich einen weiten Schutzbereich. Dem formalen Kunstbegriff nach liegt ein Kunstwerk vor, wenn dieses einer bestimmten Werkkategorie, d. h. der Malerei, der Bildhauerei, der Literatur oder der Prosa zugeordnet werden kann. Der materiale Kunstbegriff stellt hingegen die freie schöpferische Gestaltung, in der persönliche Eindrücke, Erlebnisse und Erfahrungen des Künstlers zum Ausdruck kommen, in den Mittelpunkt. Neben dem Werkbereich als der eigentlichen

⁹⁷ Zum Ganzen *Iwers* (Fn. 6), Art. 19 Ziff. 4, m.w.N.

⁹⁸ Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, S. 1470 f., m.w.N.

⁹⁹ *Iwers* (Fn. 6), Art. 19 Ziff. 4, m.w.N.

künstlerischen Betätigung wird auch der Wirkbereich, die Vermittlung des Kunstwerks an Dritte, die Darbietung, Verbreitung und Vervielfältigung des Kunstwerks, geschützt.¹⁰⁰

Die Untersagung einer Projektion stellt einen Eingriff in die Kunstfreiheit dar, da hierdurch (mindestens) die Vermittlung des Kunstwerks eingeschränkt wird (gegebenenfalls kann auch die Verbindung der Projektion mit dem Landtagsgebäude selbst als eigenständiges Kunstwerk begriffen werden, so dass in den Werkbereich eingegriffen würde).

Auch die Kunstfreiheit, die allerdings weder in Art. 5 Abs. 3 GG noch in Art. 34 LV einen ausdrücklichen Schrankenvorbehalt enthält, ist nicht schrankenlos gewährleistet. Ihre Grenzen sind aus der Verfassung selbst zu bestimmen, sind also durch kollidierendes Verfassungsrecht gekennzeichnet. Eingriffe bedürfen dann einer Abwägung der verschiedenen Verfassungsgüter, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Eingriffe in den Werkbereich der Kunstfreiheit können dabei in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig sein.¹⁰¹

Das BVerfG hat sich, soweit ersichtlich, in zwei Entscheidungen mit der Nutzung eines Parlamentsgebäudes – des Reichstages – zu künstlerischen Zwecken befasst und dabei den Belangen des Schutzes der verfassungsrechtlichen Funktionen des Bundestages Vorrang eingeräumt.¹⁰²

In einem im Jahre 2005 entschiedenen Fall war zum Zwecke der Durchführung eines öffentlichen Aufzugs im Reichstagsgebäude der Erlass einer einstweiligen Anordnung (mit dem hier gegebenen, eingeschränkten spezifischen Prüfungsrahmen der Folgenabwägung) beantragt worden, den das BVerfG mit der Begründung ablehnte, das dem Bundestagspräsidenten aufgrund des ihm von Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG zustehenden Hausrechts eingeräumte Ermessen sei auch unter Berücksichtigung der Grundrechte des Antragstellers aus Art. 5 Abs. 3 GG (und Art. 3 Abs. 1 GG) nicht derart verengt, dass ein Anspruch auf Nutzung des Gebäudes bestehe. Zwar stelle die beabsichtigte szenische Darstellung Kunst im Sinne des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG dar, hieraus folge aber nicht, dass hierfür

¹⁰⁰ Iwers (Fn. 6), Art. 34 Ziff. 2.2, 2.3, m.w.N.

¹⁰¹ Iwers (Fn. 6), Art. 34 Ziff. 2.5, m.w.N.

¹⁰² Nicht vergleichbar ist der dem Beschl. des BVerfG vom 19. März 1984, Az. 2 BvR 1/84, NJW 1984, S. 1293, 1294 f., zugrundeliegende Fall des „Sprayers von Zürich“, in dem das BVerfG wegen der gegebenen Sachbeschädigung bereits den Schutzbereich der Kunstfreiheit nicht für eröffnet erachtete.

Räume des Reichstagsgebäudes zur Verfügung gestellt werden müssten. Art. 5 Abs. 3 GG enthalte zunächst ein Freiheitsrecht für alle Kunstschaffenden und alle an der Darbietung und Verbreitung von Kunstwerken Beteiligten, das sie vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in den künstlerischen Bereich schütze. Darüber hinaus stelle die Grundrechtsnorm als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst dem Staat, der sich – im Sinne einer Staatszielbestimmung – auch als Kulturstaat verstehe, die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern. Hieraus folge aber kein Anspruch des Einzelnen auf eine bestimmte Form der Förderung. Dem Hausrecht könne auch bei einer Abwägung mit der Kunstfreiheit als ermessensleitender Wertentscheidung Vorrang eingeräumt werden. Art. 40 GG sei Ausdruck der Parlamentsautonomie und begründe eigenständige Kompetenzen des Bundestagspräsidenten, insbesondere in der Form des Hausrechts. Die Ausübung dieses Rechts müsse der verfassungsrechtlichen Funktion des Bundestags Rechnung tragen und diene infolgedessen einem hochrangigen öffentlichen Interesse. Das dem Bundestagspräsidenten eingeräumte Ermessen darüber, wie die Räume des Parlaments funktionsgerecht zu nutzen seien, sei auch von den Fachgerichten und dem BVerfG zu achten.¹⁰³

Ebenfalls eine einstweilige Anordnung betraf ein früherer Fall des BVerfG, in dem am Wahlabend zur Bundestagswahl vor dem Reichstagsgebäude ein Straßentheater stattfinden sollte. Das BVerfG erließ die begehrte einstweilige Anordnung nicht und begründete dies damit, dass die in dem Reichstagsgebäude stattfindenden Amtshandlungen und Veranstaltungen der Bundes- und Landeswahlleiter nebst deren Übertragung durch Rundfunk und Fernsehen erheblich gefährdet würden. Sofern diese infolge der Aufführung des szenischen Theaters gestört würden, wögen die nachteiligen Folgen für die Übermittlung und Verbreitung der Wahlergebnisse schwerer als die Nachteile, welche die Antragsteller durch eine Verlegung des Aufführungsortes ihrer Darbietung hinzunehmen hätten.¹⁰⁴

Die Entscheidungen zeigen, dass die Kunstfreiheit durch kollidierende Verfassungsrechtsgüter beschränkt werden kann und dass hierbei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist; sie bestätigen weiter die Annahme von der Funktionsbezogenheit des dem Parlament und seinem Gebäude gewährten verfassungsrechtlichen Schutzes.

¹⁰³ BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvQ 16/05, juris, Rn. 22 f.

¹⁰⁴ BVerfG, Beschl. vom 1. Dez. 1990, Az. 1 BvQ 12/90, juris, Rn. 9.

Bei der im Einzelfall gebotenen und am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmenden Abwägung ist die Schutzwürdigkeit der geplanten künstlerischen Betätigung danach zu bestimmen, ob lediglich der Wirk- oder der Werkbereich betroffen ist, und sie ist ins Verhältnis zu setzen zu der mit der Aktion einhergehenden Beeinträchtigung der Würde des Landtags; eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit im technischen Sinne (der parlamentarischen Verfahrensabläufe) dürfte demgegenüber zumeist ebenso ausscheiden wie eine Verletzung des von der Hausordnung des Landtags geschützten Status des Landtags als Volksvertretung.

Tendenziell wird sich das Schutzgut der Würde des Landtags gegenüber der Kunstfreiheit auch hier regelmäßig durchsetzen, obwohl zuzugestehen ist, dass, anders als in den die Versammlungsfreiheit und die Meinungsfreiheit betreffenden Fällen, regelmäßig (je nach Anspruch des Künstlers) keine „politischen“ Äußerungen in Rede stehen werden. Indes bleibt es dabei, dass eine gegen den Willen des Verfassungsorgans Landtag erfolgende Inanspruchnahme seines Gebäudes und die damit einhergehende (Fremd-)Bestimmung seines äußeren Erscheinungsbildes aus den genannten Gründen (s. oben a cc 2) b)) zu einem nicht hinnehmbaren Ansehensverlust in der Bevölkerung führen kann. Zu konzедieren ist allerdings, dass die Untersagung der Projektion gegebenenfalls einen nicht lediglich geringfügigen Eingriff in das Grundrecht darstellen kann und mögliche, den Eingriff abmildernde Auflagen nicht ohne weiteres erkennbar sind.

cc) Freiheit des Glaubens

Die Projektion – etwa eines religiösen Symbols, z. B. im Rahmen einer religiös fundierten Veranstaltung – kann sich als Ausübung der Glaubensfreiheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 13 Abs. 1 LV darstellen. Das BVerfG qualifiziert als Religion jede Überzeugung, die Ziele des menschlichen Seins aufstellt, den Menschen im Kern seiner Persönlichkeit anspricht und auf umfassende Weise den Sinn der Welt und des menschlichen Lebens zu erklären beansprucht. Geschützt werden dabei die Überzeugungsbildung und das Haben dieser Überzeugungen sowie das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seiner religiösen Überzeugung auszurichten und dieser Überzeugung gemäß zu handeln, sie zu bekennen und zu verbreiten.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Zum Ganzen *Iwers* (Fn. 6), Art. 13 Ziff. 1.3.1, m.w.N.

Die Untersagung der Projektion kann, je nach Konstellation des Einzelfalls, daher einen Eingriff in die Glaubensfreiheit darstellen.

Das Grundrecht wird sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung vorbehaltlos gewährleistet, seine Schranken sind daher von der Verfassung selbst her zu begründen. Die entstehende Kollisionslage ist im Rahmen einer Abwägung (praktische Konkordanz) aufzulösen.¹⁰⁶

Die Abwägung sollte sich vergleichbar zu der bei der Kunstfreiheit vorzunehmenden darstellen, wobei zusätzlich der Grundsatz der Neutralität des Staates zu berücksichtigen sein wird. Aus dem Verfassungsgrundsatz der prinzipiellen religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates folgt nicht nur ein Gleichheitsgebot bzw. ein Differenzierungsverbot, das die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso untersagt wie die Ausgrenzung Andersgläubiger, sondern auch ein Verbot, sich mit einer Kirche oder Religionsgemeinschaft zu identifizieren. Darüber hinaus ist das verfassungsrechtlich in Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 1 WRV, Art. 36 Abs. 1 LV niedergelegte Prinzip der Trennung von Staat und Kirche zu berücksichtigen, das die grundsätzliche Säkularität des Staates und seines Rechts postuliert und das Verbot einer institutionellen Verbindung zwischen Kirche und Staat enthält.¹⁰⁷

Im Ergebnis wird sich im konkreten Anwendungsfalle regelmäßig der Schutz der Würde des Landtags und der von ihm zu beobachtenden Neutralität in dem soeben dargestellten Sinne, die durch die Duldung einer Projektion auf dem Landtagsgebäude in Frage gestellt werden könnte, gegen das Grundrecht der Glaubensfreiheit durchsetzen.

dd) Berufsfreiheit

Vom Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV, kann insbesondere eine zu (Produkt-)Werbezwecken erfolgende Projektion auf das Landtagsgebäude geschützt sein,¹⁰⁸ deren Untersagung prinzipiell einen Eingriff in das Grundrecht darstellen kann. Da dieses allerdings nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV einen Eingriff durch Gesetz oder auf-

¹⁰⁶ Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 4 Rn. 138 f., m.w.N.; Iwers (Fn. 6), Art. 13 Ziff. 1.6, m.w.N.

¹⁰⁷ Vgl. Iwers (Fn. 6), Art. 36 Rn. 1, m.w.N.

¹⁰⁸ S. die Nachw. bei Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 72, 79.

grund eines Gesetzes zulässt und es überdies durch kollidierendes Verfassungsrecht beschränkt werden kann,¹⁰⁹ wäre eine Abwägung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich.

Da es sich konkret lediglich um einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit handelte, der als eher geringfügig zu qualifizieren wäre, und die Berufsfreiheit nicht wie die Versammlungs- oder die Meinungsfreiheit grundlegende Bedeutung für den demokratischen Prozess besitzt, auf der anderen Seite die Würde des Landtags, der als bloße Werbefläche in Anspruch genommen würde, besonders nachhaltig verletzt würde, ginge diese Abwägung deutlich zu Gunsten der Belange des Landtags aus.

ee) Allgemeine Handlungsfreiheit

Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 10 LV schützt prinzipiell jedes Verhalten, also jede Handlung und jedes Unterlassen, und gewährleistet damit einen lückenlosen grundrechtlichen Schutz der menschlichen Tätigkeit. Es ist damit ein Auffanggrundrecht für alle Handlungen, die nicht in die Schutzbereiche der speziellen Freiheitsrechte fallen. Damit wäre etwa die im Rahmen einer Unterhaltungsveranstaltung (Party) erfolgende (fröhliche) Projektion diversester Bilder, Videos oder sonstiger Darstellungen und Inhalte auf das Landtagsgebäude prinzipiell zunächst einmal grundrechtlich geschützt. Die Untersagung eines derartigen Verhaltens stellt auch einen Eingriff dar, da hierzu jede durch die öffentliche Gewalt ergehende Anordnung, jedes Verbot rechnet.¹¹⁰

Eingriffe in das Grundrecht können jedoch auf Grundlage jedweder Rechtsnorm sowie durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Der jeweilige Eingriff muss darüber hinaus (nur) dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.¹¹¹

Die abermals erforderliche Abwägung wird absehbar immer zu Gunsten des Schutzes der Würde des Landtags ausfallen, der ohne sein Einverständnis keinesfalls als „Spaßobjekt“ herhalten darf.

¹⁰⁹ Mann (Fn.108), Rn. 124.

¹¹⁰ Zum Ganzen Iwers (Fn. 6), Art. 10 Ziff. 2.2, m.w.N.

¹¹¹ Iwers (Fn. 6), Art. 10 Ziff. 2.3, m.w.N.

c) Zivilrechtlicher Abwehranspruch

Den (Verwaltungs-)Trägern staatlicher Gebäude stehen die Eigentums- und Besitzrechte des Zivilrechts zu. Sie können Privateigentum im Sinne der §§ 903 ff. BGB erwerben und Besitz im Sinne der §§ 854 ff. BGB ausüben. Grundsätzlich können ihnen daher bei Störungen ihres Besitzes oder Eigentums auch die Ansprüche aus den §§ 861 ff. BGB, § 1004 BGB zustehen. Insbesondere Störungen, die räumlich gesehen von außen auf ein von der öffentlichen Hand geeignetes Gebäude einwirken, können, wie bereits gezeigt (s. oben a aa 3)), herrschender Auffassung nach vom Berechtigten selbst nicht nach Maßgabe seines (öffentlich-rechtlichen) Hausrechts, sondern unmittelbar nur auf Grundlage der privatrechtlichen Abwehransprüche vor den Zivilgerichten abgewehrt werden. Dies gilt auch dann, wenn das betreffende Gebäude öffentlichen Zwecken gewidmet ist, da die öffentliche Zweckbestimmung der Sache die zivilrechtlichen Abwehrrechte des Eigentümers gegenüber Dritten nicht berührt, soweit der Dritte aus dieser Zweckbestimmung kein eigenes öffentliches Recht zur Störung gerade auch gegenüber dem Eigentümer herleiten kann.¹¹²

Zur Wahrung der Eigentumsrechte des Fiskus an den Grundstücken des Landtags nimmt seine Präsidentin die bürgerlich-rechtlichen Befugnisse wahr.¹¹³

Aus § 1004 Abs. 1 BGB besteht ein Anspruch auf Unterlassen der Projektion gegen den Verursacher, da es sich um eine Beeinträchtigung des Gebäudeeigentums handelt.¹¹⁴ So hat das OLG Dresden das gegen den Willen des Eigentümers erfolgende Anstrahlen eines

¹¹² Zum Ganzen *Stelkens* (Fn. 27), S. 363, m.w.N.; *H. Günther* (Fn. 25), S. 76 f.: „Soweit der Widmungszweck des Landtagsgebäudes reicht und zivilrechtlich begründbare Ausschließungs- und Verfügungsrechte überlagert, darf der Präsident sein Hausrecht nur widmungsgemäß (...) ausüben. Für eine bürgerlich-rechtliche Auffangposition ist hier ebenso wenig Raum wie für eine Freiheit der Formenwahl. (...) Diese Festlegung auf das öffentliche Recht gilt freilich nur, soweit das öffentlich-rechtliche Hausrecht zur Sicherung des Widmungszwecks überhaupt entstanden ist. Von außen kommende Störungen etwa durch unterschiedlichste Immissionen lassen sich in Wahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Hausrechts und durch Verwaltungsakt nicht unterbinden. Hier ist der Landtagspräsident, obgleich es ihm auch in diesem Falle ausschließlich um die Funktionssicherung für das Parlament und seine Verwaltung geht, auf die zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen etwa aus § 1004 Abs. 1 BGB und auf deren gerichtliche Durchsetzung angewiesen. Gleichzeitig kann er allerdings – hierbei freilich ohne Berufung auf seine eigene Polizeigewalt – polizeiliche Hilfe in Anspruch nehmen, soweit Störungen derart auf den Parlamentsbetrieb einwirken, dass sie eben dadurch die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden“; OVG NW, Beschl. vom 27. Mai 2003, Az. 15 A 2182/03, juris, Rn. 2 ff., m.w.N. Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 18. Juli 2015, Az. 1 BvQ 25/15, juris, Rn. 5; BGH, Urt. vom 26. Juni 2015, Az. V ZR 227/14, juris, Rn. 11, 16.

¹¹³ *Lieber* (Fn. 92), Art. 69 Ziff. 7.3.6.

¹¹⁴ *Rhein* (Fn. 24), S. 366.

Gebäudes mit einer politischen Äußerung als Eigentumsbeeinträchtigung gewertet. Mit der Nutzung als Projektionsfläche wird das Eigentum in Anspruch genommen, worin ein dem Inhalt des Eigentums (§ 903 BGB) widersprechender Eingriff in die rechtliche und tatsächliche Herrschaftsmacht des Eigentümers liegt. Dieser muss allerdings jenseits der Bagatellgrenze angesiedelt sein. Das OLG Dresden hat dies in Anbetracht der Dauer der Aktion von etwa zweieinhalb Stunden und ihrer Bekanntmachung in Internet und Presse angenommen. Allerdings wurde die Eigentumsbeeinträchtigung, da durch das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt, vom OLG Dresden nicht als rechtswidrig qualifiziert.¹¹⁵

Geht man davon aus, dass sich die Projektion auf das Landtagsgebäude mit Blick auf ihre Dauer und Publizität ebenfalls jenseits der Bagatellgrenze bewegt, wird sich das Grundrecht der Versammlungsfreiheit der Veranstalter – anders als im vom OLG Dresden entschiedenen Fall – gegen das Eigentumsrecht mit Blick auf die „hinter“ diesem stehenden, schützenswerten Rechtsgüter (Würde und Ansehen des Landtags sowie seines Status als Volksvertretung)¹¹⁶ im Rahmen der notwendigen Abwägung der sich gegenüberstehenden (Verfassungs-)Rechtsgüter auch im zivilgerichtlichen Verfahren aus denselben Gründen nicht durchsetzen, aus denen heraus die Projektion versammlungsrechtlich zu untersagen wäre (s. oben a cc 2), 3)).

II. Keine Präjudizwirkung

Da die Fassade des Landtagsgebäudes aufgrund der Entscheidung des VG Potsdam für eine Projektion genutzt wurde, stellt sich die Frage, ob sich hieraus für zukünftige Antrag-

¹¹⁵ OLG Dresden, Urt. vom 7. April 2004, Az. 9 U 263/05, juris, Rn. 17 ff.; zustimmend *Rhein* (Fn. 24), S. 366 f., m.w.N. Die Entscheidung betraf eine einstweilige Verfügung nach § 935 ZPO in der Form einer „Befriedungsverfügung“, mit der einer Wiederholung einer bereits erfolgten Anstrahlung des Gebäudes des Verfügungsklägers begegnet werden sollte. Das OLG Dresden als Berufungsgericht lehnte den Erlass der begehrten einstweiligen Verfügung schon mangels Verfügungsgrundes – keine Dringlichkeit mangels Wiederholungsgefahr – ab, so dass seine Aussagen zum Verfügungsanspruch, also zur materiell interessierenden Rechtsfrage, ob die Anstrahlung abgewehrt werden konnte oder nicht, nicht tragend waren, sondern nur „vorläufigen“ Charakter haben sollten.

¹¹⁶ Diese sind bei der notwendigen Abwägung mit in den Blick zu nehmen. So hat auch das OLG Dresden, Urt. vom 7. April 2004, Az. 9 U 263/05, juris, Rn. 24, nicht allein auf das „bloße“ Eigentum abgestellt, sondern auch die Frage aufgeworfen, inwieweit die seinerzeitige Projektion auf die Wand eines Werksgebäudes gleichzeitig geeignet sei, die Privatsphäre zu beeinträchtigen. Und der BGH, Urt. vom 26. Juni 2015, Az. V ZR 227/14, juris, Rn. 18, hat ausgeführt, der Rückgriff auf das zivilrechtliche Hausrecht des Betreibers des Flughafens Schönefeld aus § 903 Satz 1 BGB sei nur dann gerechtfertigt, „wenn er zum Schutz individueller Rechtsgüter oder zur Verfolgung legitimer, hinreichend gewichtiger öffentlicher Zwecke des gemeinen Wohls“ diene (Vorliegens einer Gefahr für mit der Versammlungsfreiheit gleichwertige, elementare Rechtsgüter).

steller ein Anspruch auf Duldung einer Anstrahlung ergibt. Dies bestimmt sich nach dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 LV) und dem sog. Grundsatz der „Selbstbindung der Verwaltung“, der aus dem allgemeinen Gleichheitssatz sowie aus dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzip abgeleitet wird¹¹⁷.

1. Der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung

Eine gleichmäßige Verwaltungspraxis, also die ständige Gleichbehandlung gleichgelagerter Fälle, kann zu einer Verpflichtung der Verwaltung führen, von dieser Verwaltungspraxis nicht in einzelnen Fällen ohne rechtfertigenden sachlichen Grund abzuweichen (Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung).¹¹⁸ Besteht eine solche einheitliche Praxis, ist auch künftig nach den bisher geübten Grundsätzen zu verfahren; „Sprünge“ sind zu vermeiden. Hieraus folgt konkret ein Gebot zu gleicher Belastung oder gleicher Begünstigung in neu auftretenden Fällen nach Maßgabe der überkommenen Praxis in gleichen oder vergleichbaren Konstellationen.

Wenn die Verwaltungspraxis die Vergabe von Leistungen betrifft, kann auf diese Weise ein Teilhabe- und Leistungsanspruch entstehen und kann das der Verwaltung eingeräumte Ermessen auf Null reduziert werden.¹¹⁹

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung liegt vor, wenn sich die Entscheidung der Verwaltungsbehörde – isoliert betrachtet – zwar durchaus im Rahmen zulässiger Ermessensausübung bewegt, sie aber im Vergleich zu vorausgegangenen – vergleichbaren – Entscheidungen eine ungleiche Regelung trifft.¹²⁰ Der Bürger kann in einem solchen Fall geltend machen, dass die Verwaltung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoße, weil sie in seinem Fall die sonst praktizierte Verwaltungspraxis nicht eingehalten habe.

Voraussetzung eines solchen Anspruchs ist jedoch, dass sich eine entsprechende (rechtmäßige)¹²¹ Verwaltungspraxis gebildet hat.¹²² Maßgeblich ist dabei die Praxis der zustän-

¹¹⁷ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 104.

¹¹⁸ BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2006, Az. 1 BvR 1160/03, juris, Rn. 65; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 24 Rn. 27 f.

¹¹⁹ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, S. 1359.

¹²⁰ Stern (Fn. 119), S. 1358.

¹²¹ „Keine Gleichheit im Unrecht“, Stern (Fn. 119).

¹²² Maurer/Waldhoff (Fn. 118).

digen Behörde für deren Verwaltungsträger, eine Selbstbindung wird durch das Handeln unzuständiger oder sonstiger anderer Behörden dagegen nicht begründet.¹²³

Der Selbstbindung der Verwaltung steht schließlich die Fremdbindung der Verwaltung durch das Gericht gegenüber.¹²⁴

Die Festlegung der Verwaltung auf eine gefestigte und gleichmäßige Verwaltungsübung ist schließlich nicht starr. Zureichende sachliche Gründe, neue sachliche und/oder rechtliche Erfordernisse und Erfahrungen berechtigen zu einer (dann nicht willkürlichen)¹²⁵ Änderung der Verwaltungspraxis für die Zukunft.¹²⁶ Die Selbstbindung steht somit unter einem „Abänderungsvorbehalt für die Zukunft“, die Verwaltung kann ihre Praxis – gegebenenfalls unter Rücksichtnahme auf Vertrauensschutzgesichtspunkte – wechseln und sie veränderten Umständen anpassen.¹²⁷

Die Möglichkeit einer Selbstbindung wird in der Rechtsprechung (und der Literatur)¹²⁸ auch für versammlungsrechtliche oder auf das Hausrecht des Parlamentspräsidenten gestützte Entscheidungen prinzipiell ohne weiteres bejaht. So hat das BVerfG für das Hausrecht des Bundestagspräsidenten, das sich im gegebenen Fall gegen eine von der Kunstfreiheit geschützte Aktion durchsetzte, am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG (knapp) geprüft, ob das betätigte Ermessen des Bundestagspräsidenten durch frühere Gewährungen (vergleichbarer Aktionen) in der Weise eingeschränkt sei, dass nur die Erlaubnis der infrage stehenden Kunstaktion ermessensfehlerfrei gewesen wäre, was verneint wurde.¹²⁹

¹²³ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 40 Rn. 44, m.w.N.; Sachs (Fn. 117), Rn. 129.

¹²⁴ Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 61.

¹²⁵ Eine Änderung der Verwaltungspraxis mit dem Ziel, eine Veranstaltung aus politischen Gründen auszuschließen, ist dagegen regelmäßig rechtswidrig; vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 28. Nov. 2011, Az. OVG 3a B 4.11, juris, Rn. 35, zur Raumüberlassung an eine politische Partei. Zur Versammlungsfreiheit N. Ullrich (Fn. 37), S. 466 f., 467 f., m.w.N.

¹²⁶ Stern (Fn. 119), S. 1359; Obermayer, VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 40 Rn. 42; Ramsauer (Fn. 123); Ossenbühl (Fn. 124).

¹²⁷ Ziekow, VwVfG, 2. Aufl. 2010, § 40 Rn. 30, m.w.N.

¹²⁸ Für die Ausübung des Hausrechts vgl. Stelkens (Fn. 27), S. 366; für die Erteilung von Ausnahmen für widmungsfremde Demonstrationen vgl. Sachs (Fn. 11), S. 357; eingehend N. Ullrich (Fn. 37), S. 465 ff.

¹²⁹ BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvQ 16/05, juris, Rn. 24 f.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in seiner sog. Hofgartenwiesen-Entscheidung¹³⁰ ausgeführt, der Träger einer öffentlichen, für Versammlungen freigegebenen Einrichtung sei grundsätzlich berechtigt, die Einrichtung in Ausübung sachgerechten Ermessens wieder zu schließen, sofern es sich nicht um die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben handle. Auf eine vorherige andere Praxis könne sich der Veranstalter nicht berufen.¹³¹

Das OVG NRW hat für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Durchführung einer Versammlung innerhalb des Bannkreises der Gesetzgebungsorgane des Bundes unter anderem geprüft, ob die Erteilung dieser Ausnahme aus Gründen der Gleichbehandlung geboten war und dies abgelehnt. Zur Begründung hat das Gericht ausgeführt, Ausnahmen vom Versammlungsverbot im Bannkreis seien zuvor nur in vier Fällen zugelassen worden, wobei zwei dieser Fälle schon mehr als 25 Jahre zurücklägen. Schließlich sei es angesichts des teilweise sehr unterschiedlichen Gepräges der Veranstaltungen nicht erkennbar, dass hinter den Zulassungen ein „einheitliches Konzept“ gestanden habe, das auch im vorliegenden Fall zur Erteilung der Ausnahmegenehmigung hätte führen müssen. Im Gegenteil spreche manches dafür, dass einheitliche Maßstäbe gerade erst entwickelt würden.¹³²

2. Keine einheitliche Verwaltungspraxis

Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch die einmalige Zulassung der Nutzung der Landtagsfassade als Projektionsfläche eine Selbstbindung der Präsidentin des Landtags als der für den Landtag handelnden Behörde (s. unten III. 1. b aa) eingetreten ist.

Dies ergibt sich zunächst zwanglos bereits daraus, dass die einmalig erfolgte Projektion ersichtlich keine gleichmäßige Verwaltungspraxis im Sinne einer einheitlichen Behandlung gleichgelagerter Fälle begründen kann.¹³³

¹³⁰ BVerwG, Urt. vom 29. Okt. 1992, Az. 7 C 34/91, juris, Rn. 13.

¹³¹ Hierzu *N. Ullrich* (Fn. 37), S. 467.

¹³² OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 544; vgl. auch BayVGh, Beschl. vom 25. Mai 2007, Az. 5 CE 07.1301, juris, Rn. 6.

¹³³ Dabei ist es allerdings immerhin möglich, dass schon durch eine erstmalige behördliche Entscheidung eine derartige Bindung eintreten kann. Dies wird aber nur für den Fall der sog. antizipierten Verwal-

Darüber hinaus ist die „Zulassung“ der Projektion auch weder der Präsidentin des Landtags noch dem Polizeipräsidium als Versammlungsbehörde zuzurechnen. Die Präsidentin hatte sich in ihrer gegenüber der Versammlungsbehörde abgegebenen Stellungnahme vielmehr ausdrücklich gegen die von den Veranstaltern begehrte Nutzung ausgesprochen. Das Polizeipräsidium als Versammlungsbehörde hat die Projektion durch die nach § 15 Abs. 1 VersammlG erteilte Auflage untersagt, also keine positive Verwaltungspraxis begründet. Die erteilte Auflage wurde vielmehr durch Beschluss des angerufenen Verwaltungsgerichts¹³⁴ für rechtswidrig erklärt. Durch einen die Verwaltung verpflichtenden gerichtlichen Beschluss kann, da die Gerichte gerade nicht Teil der Exekutive sind, eine die Selbstbindung der Verwaltung auslösende *Verwaltungspraxis* jedoch nicht begründet werden.

Für den Fall, dass das Polizeipräsidium als Versammlungsbehörde vergleichbare Projektionen in der Zukunft mit Blick auf den genannten Beschluss des VG Potsdam nicht untersagen würde, wäre Raum für die Annahme der Selbstbindung dieser Behörde. Daraus folgt aber nicht ohne weiteres auch eine Selbstbindung der Präsidentin des Landtags. Zwar ist das Land Brandenburg Träger beider Behörden, so dass das Land schon durch das Handeln einer seiner Behörden mit der Wirkung gebunden sein könnte, dass auch seinen übrigen Behörden im Außenverhältnis gegenüber den Bürgern die Entscheidung der jeweils handelnden Behörde zuzurechnen wäre.¹³⁵

Vorliegend aber hat das Polizeipräsidium als Versammlungsbehörde die Präsidentin des Landtags als Inhaberin des Hausrechts bei seiner Entscheidung zu beteiligen.¹³⁶ Die hierbei im Rahmen der Beteiligung einzuholende, von der nach außen wirkenden Entschei-

tungspraxis angenommen, bei der die Bindungswirkung auf Grundlage einer die künftige Entscheidungspraxis steuernden Verwaltungsvorschrift eintritt; vgl. *Obermayer* (Fn. 126), Rn. 42; kritisch *Sachs* (Fn. 117), Rn. 112.

¹³⁴ VG Potsdam, Beschl. vom 5. März 2018, Az. VG 3 L 211/18 (unveröffentlicht).

¹³⁵ Vgl. einerseits BVerwG, Urt. vom 21. Okt. 1993, Az. 6 C 6/91, juris, Rn. 14 f., für eine Universität als Einheit, andererseits BVerwG, Urt. vom 4. Mai 1956, Az. II C 71.55, juris, Rn. 53, ablehnend für eine Bundesbahndirektion; *Sachs* (Fn. 117), Rn. 129, m.w.N.

¹³⁶ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 83; OVG Saar, Beschl. vom 12. Nov. 2004, Az. 1 W 41/04, juris, Rn. 11; Thür OVG, Beschl. vom 4. Juli 2013, Az. 2 EO 414/13, juris, Rn. 7: „Die Versammlungsbehörde hat bei zu erwartenden Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs grundsätzlich die ansonsten für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 Satz 1 StVO und für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zuständigen Behörden zu beteiligen und Bedenken dieser Behörden gegen die Durchführung der Versammlung zu berücksichtigen und etwaige von diesen Behörden genannte Auflagen in ihre eigene Entscheidung einfließen zu lassen“. Zur Konzentrationswirkung des Versammlungsrechts (Vorrangwirkung der §§ 14, 15 VersammlG) grundlegend BVerwG, Urt. vom 21. April 1989, Az. 7 C 50/88, juris, Rn. 11, 14 f.; *Kniesel* (Fn. 14), Teil II § 14 Rn. 40 f.

derung des Polizeipräsidiums zu trennende Stellungnahme der Präsidentin des Landtags dürfte, da eigenständig, nicht präjudiziert werden.¹³⁷

III. Prozessuale Möglichkeiten

Die Präsidentin des Landtags hat prinzipiell sowohl im verwaltungs- als auch im zivilgerichtlichen Verfahren die Möglichkeit, eine Projektion auf das Landtagsgebäude abzuwehren. Sie wird dabei entweder für das Land Brandenburg zur Wahrnehmung des Eigentumsrechts tätig oder für den Landtag zur Wahrung der diesem zustehenden Rechte oder aus eigenem Recht zur Verteidigung ihres Hausrechts.

1. Verwaltungsprozess

a) Rechtsschutz trotz Erlaubnisfreiheit der Versammlung

Die Durchführung von Versammlungen ist gemäß Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV ohne Erlaubnis zulässig, Versammlungen sind gemäß § 14 Abs. 1 VersammlG lediglich anzumelden. Diese Erlaubnisfreiheit führt dazu, dass im vor der Versammlungsbehörde zu führenden Anmeldeverfahren auch diejenigen Belange der Gefahrenabwehr Berücksichtigung finden müssen, die sonst eigentlich Gegenstand anderer behördlicher Erlaubnisvorbehalte sind. Diese eigentlich erforderlichen Erlaubnisse werden wegen der Sperrwirkung des VersammlG suspendiert, weil es sich bei den §§ 14 und 15 VersammlG im Hinblick auf die Erlaubnisfreiheit um ein in sich geschlossenes und abschließendes Regelungswerk zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit bei Versammlungen handelt.¹³⁸

Da die Durchführung einer Versammlung somit aber keinen eigenständigen Verwaltungsakt der Versammlungsbehörde in Form der Erlaubnis voraussetzt oder mit sich bringt, können Dritte, deren Rechte durch die Versammlung betroffen werden, keine Rechtsmittel gegen die – nicht existente – gestattende Erlaubnis einlegen. In der versammlungsrechtlichen Literatur wird daher angenommen, der Rechtsschutz Drittbetroffener werde verkürzt.¹³⁹

¹³⁷ Zu der ebenso zu entscheidenden Frage, ob die Präsidentin des Landtages eine gerichtliche Verpflichtung der Versammlungsbehörde herbeiführen kann, zum Schutz ihres Hausrechts und der Verfassungsrechte des Landtags tätig zu werden, sogleich III. 1.

¹³⁸ *Kniesel* (Fn. 14), Teil II § 14 Rn. 37 f.

¹³⁹ *Kniesel* (Fn. 14), Teil I Rn. 119.

Immerhin aber hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVGH) (für den Fall eines Verbots einer Versammlung) angenommen, ein Dritter könne vorläufigen Rechtsschutz gegen eine Versammlung, durch die er in seinen Rechten verletzt werde (im Fall drohte eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts), im Wege der einstweiligen Anordnung (Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO) erlangen. Voraussetzung hierfür sei die Eilbedürftigkeit der Sache, und um dem Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache Rechnung zu tragen, müssten schwere und unzumutbare Nachteile drohen, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in Betracht komme. Der schließlich glaubhaft zu machende Anordnungsanspruch müsse sich auf § 15 Abs. 1 VersammlG stützen, und das Entschließungsermessen der Versammlungsbehörde müsse wegen einer hohen Intensität der drohenden Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung auf Null reduziert sein („Ermessensreduzierung auf Null“).¹⁴⁰

Prozessuales Ziel eines von der Präsidentin des Landtag zur Verhinderung einer Projektion auf das Landtagsgebäude geführten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, das sich angesichts der für die Anmeldung einer Versammlung bestehenden Frist von 48 Stunden (§ 14 Abs. 1 VersammlG) regelmäßig (zunächst) als Eilverfahren darstellen wird, müsste es sein, die zuständige Versammlungsbehörde zu einem entsprechenden Einschreiten zu veranlassen, was für diese in Fällen der vorliegenden Art insbesondere in Form einer Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG möglich wäre. Im Hauptsacheverfahren handelte es sich, da sich die versammlungsrechtliche Auflage als eigenständiger Verwaltungsakt darstellt,¹⁴¹ um eine Verpflichtungs- bzw. um eine Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO, § 113 Abs. 5, Abs. 1 Satz 4 VwGO analog¹⁴²).

b) In-Sich-Prozess

Im Gegensatz zu dem vom HessVGH entschiedenen Fall, in dem ein privater Dritter gegen die Versammlungsbehörde vorging, stünden sich mit der Präsidentin des Landtags als Inhaberin des Hausrechts und dem Polizeipräsidium allerdings zwei Behörden des Landes

¹⁴⁰ HessVGH, Beschl. vom 7. Dez. 1993, Az. 3 TG 2347/93, juris, Rn. 19 ff. Das Gericht nahm darüber hinaus an, prinzipiell könne vorläufiger Rechtsschutz auch hinsichtlich weiterer zukünftiger Versammlungen in Form eines vorläufigen Feststellungsbegehrens gewährt werden. Es sei anerkannt, dass im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes eine einstweilige Feststellung des in der Hauptsache Begehrten beantragt werden könne.

¹⁴¹ BVerwG, Urt. vom 21. April 1989, Az. 7 C 50/88, juris, Rn. 11, 14 f.; *Kniesel* (Fn. 14), Teil II § 15 Rn. 7, m.w.N.

¹⁴² Vgl. R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 42 Rn. 7.

Brandenburg (bzw. mit dem Landtag ein Organ des Landes) und damit desselben Rechtsträgers gegenüber – nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 8 Abs. 1 BbgVwGG¹⁴³ sind brandenburgische Behörden in Verfahren vor Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligungsfähig –, was für das verwaltungsgerichtliche Verfahren die Frage aufwirft, ob ein In-Sich-Prozess vorliegt und ob dieser unzulässig ist.

aa) Beteiligte

Für die Anmeldung einer Versammlung gemäß § 14 VersammlG und für den Erlass einer Auflage im Sinne des § 15 Abs. 1 VersammlG zuständige Versammlungsbehörde ist gemäß § 1 ZustVO VersammlG¹⁴⁴ das Polizeipräsidium als Polizeibehörde im Sinne des § 72 Abs. 1 BbgPolG.¹⁴⁵

Der Landtag ist ein Organ des Landes, eine vom Wechsel seiner Mitglieder unabhängige selbstständige Organisationseinheit des Landes ohne Rechtspersönlichkeit, die zur Ausübung von Zuständigkeiten ihres Rechtsträgers (des Landes) ermächtigt ist. Der Landtag ist im allgemeinen Rechtsverkehr nicht rechtsfähig, Vertragspartei der Rechtsgeschäfte des Landtags oder der Landtagsverwaltung ist die Gebietskörperschaft „Land Brandenburg“. Entsprechend ist in zivil- und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, in denen der Landtag nicht prozessfähig ist, Kläger bzw. Beklagter das Land Brandenburg. Der Landtag selbst ist auch keine Behörde, da ihm die Verwaltungsbefugnis fehlt. Die Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsprozess dürfte sich daher nach § 61 Nr. 2 VwGO richten.¹⁴⁶

Die Vertretung des Landtags erfolgt nicht gemäß Art. 91 Abs. 1 Satz 1 LV durch den Ministerpräsidenten; vielmehr ist anerkannt, dass die Verfassung dem Parlamentspräsidenten

¹⁴³ Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz – BbgVwGG) i.d.F. d. Bek. vom 22. Nov. 1996, GVBl. I Nr. 25, S. 317, zuletzt geändert durch Art. 4 Satz 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2014, GVBl. I Nr. 37.

¹⁴⁴ Verordnung zur Übertragung der Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz, vom 29. Okt. 1991, GVBl. II Nr. 34, S. 470, geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 6. Okt. 2006, GVBl. I Nr. 11, S. 114.

¹⁴⁵ Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG) vom 19. März 1996, GVBl. I Nr. 07, S. 74, zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 25. Jan. 2016, GVBl. I Nr. 5.

¹⁴⁶ Für den Gemeinderat im Kommunalverfassungsstreit vgl. *W.-R. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 61 Rn. 11.

ten mit der in Art. 69 Abs. 4 Satz 4 LV geregelten Außenvertretung eine „Generalvollmacht“ zur Vertretung in allen Verfahren erteilt, die den Landtag betreffen.¹⁴⁷

Die Präsidentin des Landtags hat Behördeneigenschaft, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnimmt oder das Hausrecht ausübt.¹⁴⁸

bb) In-Sich-Prozess nicht prinzipiell unzulässig

Der In-sich-Prozess ist nach Maßgabe des Verwaltungsprozessrechts nicht von vornherein ausgeschlossen, seine Zulässigkeit soll vielmehr nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen sein.

Aus der Feststellung, dass Körperschaften des öffentlichen Rechts zwar Einheiten seien, ihrer einheitlichen Willensbildung mit Rücksicht auf ihre Gliederung in verschiedene Organe und auf den horizontalen und vertikalen Behördenaufbau sowie infolge der in der öffentlichen Verwaltung bestehenden Weisungsbefugnisse und Weisungsfreiheiten aber Grenzen gesetzt seien, leitet das BVerwG das Bedürfnis ab, in bestimmten Konstellationen In-Sich-Prozesse zuzulassen. Abgesehen von dem Fall, in dem schon der Gesetzgeber diesem Bedürfnis Rechnung trägt und eine ausdrückliche Normierung trifft, stellt das BVerwG insofern zentral auf die Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung des jeweiligen Beteiligten ab. Dieser müsse eine Verletzung eigener Rechte schlüssig geltend machen können, was davon abhängen, mit welchen eigenen Rechten er von der Rechtsordnung ausgestattet sei.¹⁴⁹

Des Weiteren macht das BVerwG die Zulässigkeit des In-Sich-Prozesses davon abhängig, ob für die beiden Beteiligten eine gemeinsame Verwaltungsspitze vorhanden ist, die den strittigen Fall entscheiden kann. Ist dies der Fall, ist der Prozess unzulässig.¹⁵⁰

Entsprechend hat auch das OVG Berlin-Brandenburg in einer jüngeren Entscheidung ausgeführt, für In-Sich-Prozesse der öffentlichen Hand fehle es dann am Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Streit mit behördlichen Mitteln beigelegt werden könne, weil beide Seiten

¹⁴⁷ Lieber (Fn. 92), Art. 69 Ziff. 7.1.

¹⁴⁸ Lieber (Fn. 92), Art. 55 Ziff. 1.1., Art. 69 Ziff. 7.3.6.

¹⁴⁹ BVerwG, Urt. vom 21. Juni 1974, Az. IV C 17.72, juris, Rn. 18.

¹⁵⁰ BVerwG, Urt. vom 6. Nov. 1991, Az. 8 C 10/90, juris, Rn. 15.

einer gemeinsamen Verwaltungsspitze unterstünden, die für sie verbindliche Entscheidungen im Aufsichtswege treffen könne.¹⁵¹

Konstellationen, die In-Sich-Prozesse rechtfertigen können, finden sich in Bezug auf organschaftliche Rechte, z. B. von Gemeindeorganen¹⁵². Entscheidend ist auch hier, ob diese Träger eigener Rechte sind, die im Verhältnis zueinander gelten, und ob sie einer gemeinsamen Spitze unterstehen, die im Streitfall für alle Beteiligten verbindlich entscheiden kann.¹⁵³

cc) Eigene Rechte, keine gemeinsame „Verwaltungsspitze“

Wendet man die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze auf den vorliegenden Fall an, ist zunächst zu konstatieren, dass sich der Landtag auf eigene, ihm zugewiesene Rechtspositionen berufen und diese gegenüber der Versammlungsbehörde geltend machen kann. Wie dargestellt (s. oben I. 2. a cc 2), 3) b)), beeinträchtigt die Projektion die Würde des Landtags und seinen Status als Volksvertretung. Gleiches gilt für die Präsidentin des Landtags, der gemäß Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV das Hausrecht zusteht (s. oben I. 2. a cc 3)) und der die Wahrnehmung des Eigentumsrechts des Landes an dem Landtagsgebäude zugewiesen ist (s. oben I. 2. c).

Über diese Rechte kann auch nicht eine „Verwaltungsspitze“ eine einheitlich sowohl für den Landtag und die Landtagspräsidentin als auch für das Polizeipräsidium wirkende Entscheidung treffen, da kein Verfassungsorgan dem Landtag oder seiner Präsidentin übergeordnet ist.

Im Ergebnis sollte daher für die vorliegende Fallkonstellation von der Zulässigkeit eines In-Sich-Prozesses ausgegangen werden können.

Hielte man eine Beteiligung des Landtags und seiner Präsidentin an einem Verwaltungsprozess dagegen nicht für möglich, bliebe diesen zur gerichtlichen Verteidigung ihrer Rechte letztlich (neben den zivilprozessualen Möglichkeiten, sogleich 2.) nur der Weg des

¹⁵¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 6. März 2015, Az. OVG 9 S 34.14, juris, Rn. 4.

¹⁵² Zum Kommunalverfassungsstreit vgl. etwa *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl. 2016, § 21 Rn. 1 f.

¹⁵³ Vgl. nur *R. P. Schenke* (Fn. 142), § 42 Rn. 80; *W.-R. Schenke* (Fn. 146), § 63 Rn. 7; *Czybulka*, in: *Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung*, 4. Aufl. 2014, § 61 Rn. 43.

Verfassungsprozesses, der in der Gestalt einer von der Präsidentin selbst¹⁵⁴ bzw. von ihr in Vertretung des Landtags gegen den zuständigen Minister¹⁵⁵ gerichteten Organklage nach Art. 113 Ziff. 1 LV, § 12 Nr. 1 VerfGGBbg (und gegebenenfalls wohl auch im Wege eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 30 Abs. 1 VerfGGBbg) zu führen wäre. In diesem wäre geltend zu machen, dass der Minister seiner (näher zu fundierenden, wohl in der Verfassungsorgantreue zu findenden) verfassungsrechtlichen Pflicht, durch Wahrnehmung seiner Weisungsbefugnis gegenüber dem Polizeipräsidium die Rechte des Landtags und seiner Präsidentin zu gewährleisten, nicht nachkommt und diese Rechte somit verletzt.

Eine derartige „Hochzonung“ eines seinen Ausgangspunkt im besonderen Verwaltungsrecht – namentlich in einem zwischen dem Veranstalter und der Versammlungsbehörde zu führenden Verwaltungsverfahren – findenden Prozesses von der verwaltungs- auf die verfassungsgerichtliche Ebene erscheint jedoch trotz der in Rede stehenden Verfassungsrechte der Präsidentin und des Landtags¹⁵⁶ nicht gerechtfertigt, da einerseits die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch über verfassungsrechtlich begründete Rechtspositionen durchaus zu entscheiden, diese in notwendige Abwägungen einzustellen vermag¹⁵⁷ und die Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits zur „kleinen Münze“ des Streits um Verwaltungshandeln gemacht würde. Anträgen der Präsidentin des Landtags an das Verfassungsgericht wäre fehlendes Rechtsschutzbedürfnis entgegenzuhalten, wenn mit dem Verwaltungsrechtsweg eine einfachere Möglichkeit der Abhilfe zur Verfügung stünde.¹⁵⁸

Gar nicht zu überzeugen vermag dagegen die verbleibende Alternative, in der der Landtag und seine Präsidentin rechtsschutzlos gestellt würden und damit das Polizeipräsidium über ihre (Verfassungs-)Rechte für sie abschließend entscheiden könnte.

¹⁵⁴ Lieber (Fn. 92), Art. 113 Ziff. 1.1.2.

¹⁵⁵ Lieber (Fn. 92), Art. 113 Ziff. 1.1.2.

¹⁵⁶ Anders in dem der Entscheidung des BVerwG, Beschl. vom 19. Dez. 1996, Az. 3 C 1/96, juris, Rn. 1, zugrunde liegenden Fall, in dem der Rechtsstreit zwischen einer Stiftung und dem Niedersächsischen Landesrechnungshof dem Verwaltungsrechtsweg zuzurechnen war, das Rechtsverhältnis zwischen dem Niedersächsischen Landtag und dem Rechnungshof dagegen in erster Linie vom Verfassungsrecht – Reichweite der Berichtspflichten – geprägt war.

¹⁵⁷ So etwa jüngst BayVGh, Beschl. vom 12. April 2017, Az. 10 CE 17.751, juris, Rn 8 f.

¹⁵⁸ Vgl. Lieber (Fn. 92), Art. 113 Ziff. 1.1.4. Ob auch eine Verweisung auf den Zivilrechtsweg erfolgen würde, erscheint fraglich, da sich hier die Frage nach einer (grundsätzlichen) Pflicht der Versammlungsbehörde zum Eingreifen nicht klären lassen würde.

c) Ergebnis

Obschon an dieser Stelle betont werden muss, dass angesichts fehlender einschlägiger Rechtsprechung (und Literatur) eine eindeutige Aussage nicht getroffen werden kann, sprechen doch im Ergebnis gute Gründe für die Annahme, dass Landtag und Landtagspräsidentin das Polizeipräsidium in der dargestellten Art und Weise auf dem Verwaltungsrechtsweg zum Erlass einer Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG, mit der eine Projektion untersagt wird, in Anspruch nehmen könnten.

d) Beiladung

Die Präsidentin des Landtags wäre (sowohl als in eigenen Rechten Betroffene als auch für den Landtag und als Vertreterin des Fiskus) in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren zwischen dem Polizeipräsidium und dem Veranstalter einer Versammlung nach § 65 VwGO beizuladen.

§ 65 VwGO, der zwischen der in das Ermessen des Gerichts gestellten fakultativen einfachen Beiladung (§ 65 Abs. 1 VwGO) und der zwingend vorzunehmenden notwendigen Beiladung (§ 65 Abs. 2 VwGO) unterscheidet, ist prinzipiell in allen Verfahrensarten, auch in den Eilverfahren, anwendbar.¹⁵⁹ Durch die Beiladung erlangt der Beigeladene die prozessuale Stellung eines Beteiligten (und ist nicht auf die Unterstützung des Klägers oder des Beklagten beschränkt). Der Beigeladene hat im Verfahren grundsätzlich alle Rechte eines Beteiligten, soweit sie nicht ausdrücklich oder ihrer Natur nach den Hauptbeteiligten vorbehalten sind. Der Beigeladene kann insbesondere auch Rechtsmittel einlegen, und zwar unabhängig von den Hauptbeteiligten.¹⁶⁰

Eine Beiladung scheiterte vorliegend nicht daran, dass mit dem Polizeipräsidium bereits eine Behörde des gemeinsamen Rechtsträgers Land Brandenburg an dem Verfahren beteiligt wäre. Das BVerwG hat zur Frage der Beiladung von Behörden desselben Rechtsträgers nach § 65 VwGO judiziert, eine Landesbehörde (im Fall das eine Planfeststellung beantragende Straßenbauamt) könne nicht beigeladen werden, wenn die Klage oder der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes dem einschlägigen Landesrecht nach

¹⁵⁹ W.-R. Schenke (Fn. 146), § 65 Rn. 3; Czybulka (Fn. 153), § 65 Rn. 44, m.w.N.; Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn. 250, m.w.N.

¹⁶⁰ W.-R. Schenke (Fn. 146), § 65 Rn. 3 f.

in Anwendung des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die demselben Rechtsträger angehörende (Planfeststellungs-)Behörde zu richten sei. Beide Behörden, die für sich beteiligtenfähig seien, gehörten demselben Rechtsträger an, sie seien Behörden des Landes Sachsen-Anhalt. Ziel der Beiladung sei es (aber) vor allem, im Interesse der Prozessökonomie durch die damit verbundene Rechtskrafterstreckung auf Dritte, die in der Sache betroffen seien, die Ergebnisse eines Rechtsstreits auch ihnen gegenüber zu sichern. Außerdem solle dem beigeladenen Dritten die Möglichkeit gegeben werden, durch die Verfahrensbe teiligung seine Interessen in den Prozess der Hauptbeteiligten einzubringen und so auch zur umfassenden Sachaufklärung zu tragen. Eine Beiladung der in der Sache auch betroffenen Behörden neben der nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO beklagten Behörde desselben Rechtsträgers sei aber zur Erreichung dieser Zwecke nicht geboten und auch nicht gerechtfertigt: Das gegenüber der beklagten Behörde ergangene Urteil erwachse gegenüber dem Land als deren Rechtsträger in Rechtskraft und binde damit auch alle seine Landesbehörden nach Maßgabe des § 121 VwGO. Etwas anderes könne nur dann angenommen werden, wenn die Behörde eines Rechtsträgers ausdrücklich durch das jeweilige Fachgesetz mit einer eigenständigen Verfahrens- oder materiellen Rechtsposition gegenüber anderen Behörden dieses Rechtsträgers oder gegenüber dem Rechtsträger selbst ausgestattet sei und damit insoweit die Voraussetzungen eines zulässigen „In-Sich-Prozesses“ vorlägen.¹⁶¹

¹⁶¹ BVerwG, Beschl. vom 28. Aug. 2002, Az. 9 VR 11/02, juris, Rn. 2 ff. Im Einzelnen führte das BVerwG weiter aus: Dass das Land Sachsen-Anhalt die Ermächtigungen in § 61 Nr. 3 und in § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Anspruch genommen habe, wonach die Landesbehörden Beteiligte im Verwaltungsprozess sein können und Klagen gegen die Behörde selbst zu richten sind, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat, ändere nichts an dieser Reichweite der materiellen Rechtskraft. Der landesrechtliche Vorbehalt des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO schaffe nur die Option, abweichend vom Grundsatz des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO eine Parteibezeichnung einzuführen, die es dem Bürger erleichtern könne, im Falle der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage die Formalien der Klageerhebung ordnungsgemäß zu erfüllen. Wenn eine Behörde nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO verklagt werde, handele sie in Prozeßstandschaft für das Land, ohne indes selbst zum Rechtsträger zu werden. Allein das hinter der jeweils beklagten Behörde stehende Land werde aus dem rechtskräftigen Urteil berechtigt und verpflichtet. Es sei (daher) Aufgabe der Landesorganisation, im Wege der internen Koordination sicherzustellen, dass möglicherweise divergierende Interessen betroffener Behörden mit derjenigen Behörde abgestimmt würden, die im Verwaltungsstreitverfahren das Land vertrete. Dies gelte auch, wenn die drittbetroffene Behörde bei einem anderen Landesministerium ressortiere. Für die Notwendigkeit und Möglichkeit der landesinternen Interessenabstimmung zwischen den verschiedenen Behörden könne in den Fällen des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, in denen die einzelne Behörde selbst zu verklagen ist, nichts anderes gelten als dann, wenn das Land nicht von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht habe. In den Fällen des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sei es aber unstreitig, dass neben dem beklagten Land andere Behörden dieses Landes nicht beigeladen werden könnten.

Dass der Landtag und seine Präsidentin mit je eigenen Rechten ausgestattet sind, die sie gegenüber dem Polizeipräsidium durchsetzen können und dass ein zulässiger In-Sich-Prozess vorläge, wurde soeben (s. oben b) gezeigt.

Vorliegend sollte es sich um eine notwendige Beiladung handeln (§ 65 Abs. 2 VwGO), wobei aber darauf hinzuweisen ist, dass bezüglich der Frage, wann es sich um eine notwendige Beiladung handelt und wann nicht, eine umfangreiche Kasuistik besteht¹⁶² und eine eindeutige Aussage daher nicht getroffen werden kann.

Eine Beiladung ist notwendig, wenn der beizuladende Dritte an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt ist, dass die Entscheidung auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen kann, wenn also die vom Kläger begehrte Sachentscheidung des Gerichts (im Fall wäre dies die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des gegen die Auflage des Polizeipräsidioms, die Projektion zu unterlassen, eingelegten Widerspruchs) nicht wirksam getroffen werden kann, ohne dass dadurch gleichzeitig unmittelbar und zwangsläufig Rechte des Beizuladenden betroffen, d. h. gestaltet, bestätigt oder festgestellt, verändert oder aufgehoben werden, so dass aus Rechtsgründen die Entscheidung den Hauptbeteiligten und dem Beigeladenen gegenüber nur einheitlich ergehen kann.¹⁶³ Das BVerwG fasst den Anwendungsbereich der notwendigen Beiladung dabei eng: Dass ein Dritter geltend machen könne, durch den angefochtenen Verwaltungsakt ebenfalls in seinen Rechten verletzt zu sein, begründe noch nicht die rechtliche Notwendigkeit einer einheitlichen Entscheidung. Erforderlich sei ein unmittelbarer und zwangsläufiger Eingriff der gerichtlichen Entscheidung in die Rechte des Dritten.¹⁶⁴

Aus der letztlich erfolgenden „Zulassung“ der Projektion durch den gerichtlichen Beschluss nach § 80 Abs. 5 VwGO werden jedenfalls Verletzungen der Würde des Landtags und seines Status als Volksvertretung sowie des Hausrechts der Präsidentin des Landtags und des ihr zugeordneten Eigentumsrechts des Landes unmittelbar rechtlich ermöglicht. Wird die aufschiebende Wirkung des gegen die erteilte Auflage eingelegten Widerspruchs wiederhergestellt, darf die Projektion stattfinden und werden diese Rechte beeinträchtigt. Es handelt sich damit wohl um einen typischen Fall der notwendigen Beiladung, der vorliegt,

¹⁶² Vgl. *W.-R. Schenke* (Fn. 146), § 65 Rn. 17 ff.; *Czybulka* (Fn. 153), Rn. 152.

¹⁶³ *W.-R. Schenke* (Fn. 146), § 65 Rn. 14.

¹⁶⁴ BVerwG, Beschl. vom 9. März 1977, Az. I CB 41.76, juris, Rn. 6.

wenn zwischen einem Einzelnen und einer Behörde Streit wegen eines Verwaltungsaktes besteht, der gleichzeitig den Beteiligten belastet und den Dritten begünstigt.¹⁶⁵

Im Falle einer notwendigen Beiladung hat der Beizuladende einen Rechtsanspruch auf Beiladung.¹⁶⁶ Sie erfolgt von Amts wegen oder auf Antrag. Dem Landtag und der Landtagspräsidentin ist daher (auch für den Fall, dass keine notwendige, sondern eine einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO in Betracht kommt) für künftige Verfahren anzuraten, einen entsprechenden Antrag an das Verwaltungsgericht zu stellen. Wird der Antrag abgelehnt, kommt eine Beschwerde nach § 146 Abs. 1 VwGO in Betracht.¹⁶⁷

Hält das angerufene Verwaltungsgericht die Voraussetzungen einer notwendigen Beiladung nach § 65 Abs. 2 VwGO nicht für gegeben, dürfte jedenfalls das Ermessen des Gerichts bei der dann zu treffenden Entscheidung über eine einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO wegen des Gewichts der vom Landtag und von seiner Präsidentin geltend gemachten Rechte deutlich reduziert sein, mit der Folge, dass die Beiladung geboten sein sollte.¹⁶⁸

Unterbleibt eine notwendige Beiladung, stellt dies im Hauptsacheverfahren grundsätzlich einen schweren Verfahrensmangel dar, der in der Rechtsmittelinstanz in der Regel zur Aufhebung der betroffenen Entscheidung und zur Zurückverweisung der Sache führt. Demgegenüber ist das Unterbleiben einer einfachen Beiladung kein Verfahrensfehler, auf dem die Entscheidung beruhen kann.¹⁶⁹

Allerdings soll der übergangene Beizuladende in der Sache selbst keine Rechtsbehelfe haben. Er soll (nur) dadurch geschützt sein, dass die Entscheidung in den Fällen einfacher Beiladung ihm gegenüber keine Wirkung erlangt und dass sie in den Fällen notwendiger Beiladung außerdem auch den übrigen Beteiligten gegenüber zwar in formelle Rechts-

¹⁶⁵ Vgl. für den Fall der Begünstigung des Beteiligten und der Beschwerung des Dritten OVG M-V, Beschl. vom 4. Febr. 2000, Az. 2 M 5/00, juris, Rn. 19, unter Hinweis auf BVerwG, Urt. vom 10. März 1964, Az. II C 97.61.

¹⁶⁶ W.-R. Schenke (Fn. 146), § 65 Rn. 22.

¹⁶⁷ Koehl, Aus der Praxis: Einfache Beiladung im Verwaltungsgerichtsprozess, JuS 2016, S. 133, 134.

¹⁶⁸ Hierzu Hufen (Fn. 152), § 12 Rn. 10.

¹⁶⁹ W.-R. Schenke (Fn. 146), § 65 Rn. 42.

kraft, nicht aber in materielle Rechtskraft erwächst.¹⁷⁰ Schließlich soll der übergangene Beigeladene, solange das Urteil bzw. der Beschluss nicht rechtskräftig ist, einen Beiladungsantrag zum Zwecke der Rechtsmitteleinlegung stellen können.¹⁷¹

Für die Beiladung in den Verfahren des Eilrechtsschutzes sollen aber durch die Eilbedürftigkeit bedingte Ausnahmen von den für das Hauptsacheverfahren dargestellten Rechtsfolgen gelten, die allerdings in der Literatur nur skizziert werden.¹⁷² So soll bei „äußerster Eilbedürftigkeit“ auch ohne Beiladung (oder Anhörung) entschieden werden, wenn nur so wirksamer Rechtsschutz gewährt werden könne. Das Gericht müsse sich dann aber auf die unmittelbar notwendigen Maßnahmen beschränken und dürfe grundsätzlich erst dann abschließend entscheiden, wenn eine notwendige Beiladung angeordnet und der Beigeladene gehört worden sei.¹⁷³ Von einer einfachen Beiladung kann bei besonderer Eile abgesehen werden.¹⁷⁴

Unterbleibt eine (notwendige) Beiladung im Verfahren des Eilrechtsschutzes, liegt es nach Auffassung des OVG M-V im Ermessen des Gerichts, ob es die Sache in analoger Anwendung des § 130 Abs. 2 Nr. 1 VwGO¹⁷⁵ zurückverweist. Bei seiner Entscheidung habe das Gericht sowohl Gesichtspunkte der Prozessökonomie und der Verfahrensbeschleunigung als auch des Rechtsschutzes und der den Beteiligten entstehenden Kosten sowie der Wahrung des Instanzenzuges und schließlich die Möglichkeit des Dritten, in der ersten Instanz einen Antrag auf Beiladung zu stellen, zu berücksichtigen.¹⁷⁶

¹⁷⁰ W.-R. Schenke (Fn. 146), § 65 Rn. 43; vgl. auch Hufen (Fn. 152), § 12 Rn. 14.

¹⁷¹ OVG M-V, Beschl. vom 4. Febr. 2000, Az. 2 M 5/00, juris, Rn. 17, m.w.N.

¹⁷² W.-R. Schenke (Fn. 146), § 65 Rn. 3.

¹⁷³ Finkelnburg/Dombert/Külpmann (Fn. 159), Rn. 251, m.w.N.; für § 65 Abs. 3 Satz 8 VwGO unter Hinweis auf die ansonsten vorliegende Verletzung rechtlichen Gehörs auch OVG M-V, Beschl. vom 4. Febr. 2000, Az. 2 M 5/00, juris, Rn. 26. Das OVG M-V weist aber auch für den Fall der notwendigen Beiladung darauf hin, dass diese „das Eilverfahren auch nicht erheblich verzögert“ hätte.

¹⁷⁴ HessVGH, Beschl. vom 29. Nov. 1993, Az. 8 TG 2735/93, juris, Rn. 27.

¹⁷⁵ Hierzu W.-R. Schenke (Fn. 146), § 130 Rn. 3: § 130 ist auch im Verfahren des Eilrechtsschutzes anwendbar, aber Zurückverweisung nur zulässig, wenn ohne Nachteile für die Effektivität des Rechtsschutzes.

¹⁷⁶ OVG M-V, Beschl. vom 4. Febr. 2000, Az. 2 M 5/00, juris, Rn. 28 f., m.w.N.

2. Einstweilige Verfügung gemäß § 935 ZPO im Zivilprozess

Gemäß § 935 ZPO sind einstweilige Verfügungen in Bezug auf den Streitgegenstand zulässig, wenn zu besorgen ist, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts einer Partei vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte.

Die Präsidentin des Landtags könnte, zur Wahrnehmung des Eigentumsrechts des Fiskus,¹⁷⁷ im Wege der einstweiligen Verfügung eine bevorstehende Inanspruchnahme des Gebäudes für eine Projektion untersagen lassen, § 938 Abs. 2 ZPO.

Sie hätte hierfür einen Verfügungsanspruch glaubhaft zu machen,¹⁷⁸ müsste also vortragen, dass mit der Projektion ein ungerechtfertigter, nicht zu duldender Eingriff in das Eigentum einhergeht, den sie nach § 1004 Abs. 1 BGB abwehren kann. Dass dieser Anspruch besteht, wurde bereits gezeigt (s. oben I. 2. c).

Des Weiteren wäre der Verfügungsgrund, also die objektiv begründete Besorgnis, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Eilbedürftigkeit), darzulegen und glaubhaft zu machen.¹⁷⁹ Hier wäre vorzutragen, dass Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren angesichts der für die Anmeldung der Versammlung nach § 14 Abs. 1 VersammlG bestehenden kurzen Frist von 48 Stunden nicht zu erreichen ist. Gegebenenfalls könnte, so sich der Veranstalter entsprechend konkret zu seiner Absicht äußert, die Versammlung nebst Projektion durchzuführen, auch schon vor der förmlichen Anmeldung der Versammlung zivilgerichtlicher Rechtsschutz gesucht werden.

Das Gericht hätte schließlich zu prüfen, ob es sich um einen Fall der im Verfügungsverfahren prinzipiell unzulässigen Vorwegnahme der Hauptsache¹⁸⁰ handelt und ob hiervon eine

¹⁷⁷ Vollkommer, in: Zöller, Zivilprozessordnung, 31. Aufl. 2016, § 940 Rn. 8, Stichwort: Eigentumsschutz.

¹⁷⁸ Vollkommer (Fn. 177), § 935 Rn. 6 bis 8.

¹⁷⁹ Vollkommer (Fn. 177), § 935 Rn. 12.

¹⁸⁰ Vollkommer (Fn. 177), § 938 Rn. 3, m.w.N.

Ausnahme zu machen wäre, wofür die Eilbedürftigkeit und das Gewicht der von der Präsidentin des Landtags geltend gemachten Rechte sprechen.¹⁸¹

3. Verhältnis zwischen Verwaltungs- und Zivilprozess

Für die Frage, ob die Präsidentin des Landtags zwischen den beiden dargestellten prozessualen Optionen frei wählen kann, ist darauf hinzuweisen, dass in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte für den Bereich der Gefahrenabwehr (gerade auch für den Bereich des Versammlungsrechts)¹⁸² davon ausgegangen wird, es bestehe nach dem Grundsatz der Subsidiarität behördlichen Handelns kein Anspruch auf eine behördliche Tätigkeit, wenn sich der Betroffene entweder selbst helfen oder sich die erforderliche Hilfe unter zumutbarem Aufwand mit den Mitteln des Privatrechts beschaffen könne. Gehe der von den Zivilgerichten gewährte Schutz in der Sache genauso weit wie ein verwaltungsgerichtlicher, handle die Behörde bei ihrer Entscheidung, ob sie gegen einen Dritten vorgehe, ermessensfehlerfrei, wenn sie den Betroffenen auf den Zivilrechtsweg verweise.¹⁸³

Dies wird auch für zivilrechtliche Abwehransprüche angenommen.¹⁸⁴ Der Betroffene sei regelmäßig darauf zu verweisen, zivilrechtlichen bzw. -prozessualen Rechtsschutz gegen den privaten Störer in Anspruch zu nehmen. Etwas anderes gelte nur in besonderen Einzelfällen und nur dann, wenn das behördliche Ermessen ausnahmsweise auf Null reduziert sei und im Ergebnis eine Verpflichtung zu dem begehrten Einschreiten bestehe. Eine derartige Verpflichtung sei regelmäßig jedoch nur dann anzunehmen, wenn es um den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter, insbesondere um die Abwehr drohender Gefahren für Leib und Leben oder bedeutende Vermögenswerte des Betroffenen gehe.¹⁸⁵

Auch gemäß § 1 Abs. 2 BbgPloG obliegt der Polizei der Schutz privater Rechte nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde.

¹⁸¹ Vgl. für ehrverletzende Äußerungen etwa Brandenburgisches OLG, Urt. vom 8. Mai 2002, Az. 1 U 28/01, juris, Rn. 25.

¹⁸² HessVGH, Beschl. vom 7. Dez. 1993, Az. 3 TG 2347/93, juris, Rn. 26.

¹⁸³ BVerwG, Urt. vom 25. Feb. 1969, Az. I C 7.68, juris, Rn. 17, m.w.N.; VG Leipzig, Urt. vom 25. Juni 2014, Az. 4 K 342/12, juris, Rn. 30, m.w.N.

¹⁸⁴ BVerwG, Beschl. vom 10. Dez. 1997, Az. 4 B 204/97, juris, Rn. 2.

¹⁸⁵ VG Osnabrück, Urt. vom 6. Juni 2008, Az. 6 A 25/07, juris, Rn. 23 m.w.N.; *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 26), S.187 f.; *Rachor*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, E Rn. 131.

Allerdings handelt es sich vorliegend nicht allein oder vorrangig um die Abwehr eines Eingriffs in das zivilrechtliche Eigentumsrecht, also um den Schutz privater Rechte, sondern um den Schutz hochwertiger Verfassungsgüter. Es steht zwar im Ermessen der Versammlungsbehörde, ob sie einschreitet.¹⁸⁶ Jedoch muss sie dieses Ermessen pflichtgemäß ausüben. Daraus ergibt sich eine Pflicht zum Eingreifen und ein entsprechender Anspruch des Betroffenen, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht, weil die Verletzung hochwertiger Rechtsgüter droht.¹⁸⁷

IV. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Unterbindung weiterer Projektionen

Gesetzgeberische Maßnahmen des Landes Brandenburg, mit deren Hilfe der Landtag vor weiteren Projektionen geschützt werden sollte, haben die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und die bestehenden grundrechtlichen Bindungen zu beachten. Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

1. Brandenburgisches Versammlungsgesetz

Bezüglich des vorliegend vor allem interessierenden Versammlungsrechts besitzt das Land nach der Aufhebung der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes für das Versammlungsrecht im Zuge der Föderalismusreform¹⁸⁸ die Gesetzgebungskompetenz. Damit ist es dem Land möglich, unter Berücksichtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG (Art. 23 Abs. 1 LV) und dessen Beschränkungsmöglichkeiten (Art. 8 Abs. 2 GG, Art. 23 Abs. 2 LV) ein eigenständiges Versammlungsgesetz zu erlassen und in diesem den Schutz des Landtags auszugestalten.¹⁸⁹

Zum Zwecke des Schutzes der Würde und des Ansehens des Landtags und der Wahrung seines Status als Volksvertretung stünde es dem Gesetzgeber prinzipiell offen, eine aus Versammlungen heraus erfolgende Nutzung des Gebäudes des Landtags durch Projektionen oder vergleichbare Maßnahmen von (Versammlungs-)Gesetzes wegen zu untersa-

¹⁸⁶ Vgl. nur *Kniesel* (Fn. 14), Teil II § 15 Rn. 127.

¹⁸⁷ Vgl. HessVGH, Beschl. vom 7. Dez. 1993, Az. 3 TG 2347/93, juris, Rn. 19 ff.; zum Meinungsstand *Rachor*, (Fn. 185), Rn. 125 bis 128, 131, 133; *Denninger* (Fn. 25), Rn. 17; *W.-R. Schenke* (Fn. 42), § 3 Rn. 101; *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 26), S. 186 ff.

¹⁸⁸ Hierzu *Kniesel* (Fn. 14), Teil I Rn. 1 bis 3.

¹⁸⁹ Zum Umfang des Gestaltungsspielraums der Länder *Kniesel* (Fn. 14), Teil I Rn. 4 ff.

gen; eine Verletzung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ginge hiermit nicht einher (s. oben I. 2. a cc 2) c), 3) b)).

2. Bannkreisregelung

Der Landesgesetzgeber hätte grundsätzlich auch die Möglichkeit, auf Grundlage des VersammlG für den Landtag einen befriedeten Bannkreis zu schaffen. Gemäß § 16 Abs. 1 VersammlG sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb des befriedeten Bannkreises der Gesetzgebungsorgane der Länder verboten. Diese befriedeten Bannkreise für die Gesetzgebungsorgane der Länder werden gemäß § 16 Abs. 2 VersammlG durch Landesgesetze bestimmt, die auch das Weitere regeln (§ 16 Abs. 3 VersammlG). Auch in diesem gesetzgeberischen Zusammenhang ist es aus den soeben genannten Gründen vorstellbar, ein explizites Verbot der Projektionen vorzusehen.

Allerdings ist mit § 2 GräbVersammlG¹⁹⁰ angeordnet worden, dass dieses Gesetz § 16 VersammlG „ersetzt“; in der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die Gesetzesregelung an die Stelle des § 16 VersammlG treten solle, während die übrigen Regelungen der §§ 1 bis 15 und 17 bis 33 VersammlG fortgelten sollten. Hierzu sei der Landesgesetzgeber gemäß Art. 125a GG befugt.¹⁹¹

Ob der Landesgesetzgeber mit § 2 GräbVersammlG weitere landesgesetzliche Regelungen nach Maßgabe des § 16 VersammlG ausschließen wollte und welche Wirkungen dies vor Art. 125a GG gegebenenfalls hätte, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht näher betrachtet werden. Das Land wäre jedenfalls auch unabhängig von § 16 VersammlG aufgrund seiner (auch das Versammlungsrecht umfassenden) Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG befugt, eine eigene Bannkreisregelung zu treffen.

3. Umfassende landesgesetzliche Regelung

Der Landesgesetzgeber wäre im Übrigen nach Art. 70 Abs. 1 GG auch dazu befugt, den Schutz des Landtagsgebäudes vor Projektionen spezialgesetzlich umfassend zu regeln, also unabhängig davon, ob die Projektion aus einer Versammlung heraus erfolgt oder nicht. Grundrechtliche Bindungen wären auch hier zu beachten, stünden der Regelung

¹⁹⁰ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten (Gräberstätten-Versammlungsgesetz – GräbVersammlG) vom 26. Okt. 2006, GVBl. I Nr. 11, S.114.

¹⁹¹ Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 4/3359 vom 31. Aug. 2006, S. 14.

aber im Ergebnis nicht entgegen (s. oben I. 2.). Dies gilt, da mit der Würde und dem Ansehen des Landtags sowie seines Status als Volksvertretung (vorrangige) Verfassungsgüter geschützt werden sollen, auch insoweit, als in Betracht kommende Grundrechte (z. B. die Glaubens- und die Kunstfreiheit) vorbehaltlos gewährleistet sind (s. oben I. 2. b bb, cc).

4. Regelungsinhalte

Neben dem eigentlichen Verbot der Nutzung des Landtagsgebäudes zu Projektionszwecken, das dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot Rechnung tragen müsste, wäre die Möglichkeit vorzusehen, Ausnahmen zuzulassen (dies sollte der Präsidentin des Landtags vorbehalten werden), und es sollte die behördliche Zuständigkeit für die Durchsetzung des Verbots normiert werden.

V. Nutzung des Innenhofs des Landtags für Demonstrationen

1. Anlass

Den Anlass der Fragestellung zu 5. bildet eine Anmeldung des Vereins „Teltow gegen Fluglärm e. V.“ zu einer Demonstration im Innenhof des Landtagsgebäudes, die das Polizeipräsidium mit für sofort vollziehbar erklärtem Auflagenbescheid vom 20. April 2018 untersagte. Den Veranstaltern wurde stattdessen vorgeschlagen, die Versammlung vor dem Eingang zum Innenhof („Fortunaportal“) durchzuführen. Einen hiergegen gerichteten Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes (nach § 80 Abs. 5 VwGO) lehnte das VG Potsdam ab,¹⁹² die hiergegen gerichtete Beschwerde wies das OVG Berlin-Brandenburg zurück.¹⁹³ Zur Begründung führte das OVG Berlin-Brandenburg aus, die Beschwerde habe sich nicht ausreichend mit der vom VG Potsdam für seine Entscheidung auch gegebenen Begründung, politische Werbung sei im Innenhof des Landtags zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments nach § 18 Abs. 1 HOLT ausdrücklich untersagt, auseinandergesetzt. Es sei insbesondere nicht weiter thematisiert worden, ob das auf Art. 69 Abs. 4 LV beruhende Hausrecht der Präsidentin des Landtags das Versammlungsgrundrecht nach Art. 8 Abs. 1 GG beschränken könne. Gleiches gelte für die Erwägung des Verwaltungsgerichts, dass die Verbotsverfügung auch im Rahmen der nach § 15 Abs. 1 VersammlG anzustellenden Güterabwägung unter Berücksichtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit verhältnismäßig sei, weil den Veranstaltern aus-

¹⁹² Beschluss vom 24. April 2018, Az. VG 3 L 394/18 (unveröffentlicht).

¹⁹³ Beschluss vom 24. April 2018, Az. OVG 1 S 34.18 (unveröffentlicht).

drücklich die Möglichkeit eröffnet worden sei, die Versammlung vor dem Fortunaportal in unmittelbarer Nähe zum Landtagsgebäude durchzuführen. Ungeachtet der fehlenden Auseinandersetzung mit diesem Aspekt erscheine, so das OVG Berlin-Brandenburg abschließend, die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Abwägung zwischen der vorliegend nur geringfügigen Beeinträchtigung des Versammlungsgrundrechts einerseits und den Belangen des Landtags als Verfassungsorgan andererseits auch nicht als offensichtlich verfehlt.¹⁹⁴

Die Versammlung fand schließlich außerhalb des Landtags vor dem Fortunaportal statt.

2. Rechtliche Würdigung

Ebenso wie die Frage der Nutzung des Landtagsgebäudes als Projektionsfläche wird auch die Frage nach der Zulässigkeit der Nutzung seines Innenhofs zu Demonstrationszwecken durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV, bestimmt. Die Versammlungsfreiheit wird durch Rechtspositionen des Landtags und seiner Präsidentin begrenzt. Hier sind der Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Würde des Landtags sowie das Hausrecht der Präsidentin des Landtags und der hierdurch kodifizierte Schutz des Status des Landtags als Volksvertretung in den Blick zu nehmen.

a) Kein uneingeschränkter Anspruch auf Nutzung des Innenhofs zu Demonstrationszwecken

Wie bereits dargestellt (s. oben I. 2. a aa), werden Demonstrationen vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst. Dabei gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung. Das hier interessierende Recht auf Wahl des Versammlungsortes besteht allerdings nicht uneingeschränkt. Es begründet nicht ohne weiteres ein Recht auf Zugang zum Innenhof des Landtags.

¹⁹⁴ Im Übrigen verhielt sich das OVG Berlin-Brandenburg zu der Frage, ob der Innenhof ein öffentliches Forum im Sinne der Fraport-Entscheidung des BVerfG sein könne. Auf Grundlage des Vortrags der Veranstalter sah es dafür keine Anhaltspunkte, ließ dies im Ergebnis aber ausdrücklich offen.

aa) Kein Zutrittsrecht zu beliebigen Versammlungsorten

Die Diskussion um die Zulassung von Demonstrationen zu Orten, die hierfür nicht gedacht (gewidmet) sind, findet ihren Ausgangspunkt in der bereits erwähnten sog. Hofgartenwiesen-Entscheidung des BVerwG. Das BVerwG hat in diesem Fall, in dem eine Großdemonstration auf der Hofgartenwiese der Universität Bonn stattfinden sollte, grundlegend ausgeführt, dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit lasse sich ein genereller Anspruch, die Hofgartenwiese für Kundgebungen zu nutzen, nicht entnehmen. Art. 8 GG garantiere das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als Abwehrrecht und sei zugleich die verfassungsrechtliche Grundlage der Demonstrationsfreiheit. Als Abwehrrecht gebe Art. 8 GG aber grundsätzlich keine Leistungsansprüche gegen den Staat und schon gar nicht Ansprüche gegen eine Universität auf Überlassung eines Grundstücks zu Versammlungs- und Demonstrationszwecken. Die Entscheidung über Ort und Zeit der Veranstaltung setze nämlich die rechtliche Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort voraus. Art. 8 GG begründe kein Benutzungsrecht, das nicht schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bestehe. Das Recht der freien Ortswahl umfasse nicht das Recht, fremdes Grundeigentum nach Belieben in Anspruch zu nehmen. Das gelte grundsätzlich auch für ein Grundstück wie das der Hofgartenwiese, das nach dem Willen des Trägers als öffentliche Einrichtung der Allgemeinheit nur im Rahmen einer eingeschränkten Zweckbestimmung (Liege- und Spielwiese) zur Verfügung stehe. Denn aus Art. 8 GG lasse sich keine generelle Verpflichtung des Trägers der Einrichtung zur Erweiterung der von ihm festgelegten Zweckbestimmung entnehmen.¹⁹⁵

Das BVerfG hat diese Judikatur zunächst im Grundsatz bestätigt. In seinem sogenannten Fraport-Urteil,¹⁹⁶ das die Durchführung einer Versammlung auf dem Gelände des Frankfurter Flughafens betraf, hat es angenommen, die Versammlungsfreiheit verschaffe mit dem Selbstbestimmungsrecht über den Ort der Veranstaltung kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten.¹⁹⁷ Insbesondere gewähre es dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich seien oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt werde. Die Durchführung von Ver-

¹⁹⁵ BVerwG, Urt. vom 29. Okt. 1992, Az. 7 C 34/91, juris, Rn. 14; zur Herleitung der Annahmen des BVerwG vgl. *Prothmann* (Fn. 22), S. 177 mit Fn. 255, S. 181 ff.

¹⁹⁶ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 65 bis 73.

¹⁹⁷ Dogmatisch wohl im Anschluss an BVerfG, Beschl. vom 19. März 1984, Az. 2 BvR 1/84 (Sprayer von Zürich), NJW 1984, S. 1293 f.; hierzu *Prothmann* (Fn. 22), S. 181 f.

sammlungen etwa in Verwaltungsgebäuden oder in eingefriedeten, der Allgemeinheit nicht geöffneten Anlagen sei durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie in einem öffentlichen Schwimmbad oder in einem Krankenhaus. Das BVerfG hat diese Grundsätze in nachfolgenden Entscheidungen bestätigt.¹⁹⁸

Die verwaltungsgerichtliche Judikatur hat die dargestellte Rechtsprechung übernommen und ausdifferenziert.¹⁹⁹ Wie bereits gezeigt (s. oben I. 2. a aa 3)), hat insbesondere das OVG Berlin-Brandenburg²⁰⁰ judiziert, das Abhalten öffentlicher Versammlungen zur Verwirklichung politischer Ziele vor und in einem Gericht sei nicht vom Widmungszweck des Gerichtsgeländes und -gebäudes erfasst.

bb) Versammlungsfreiheit an für den allgemeinen Verkehr geöffneten Orten

Die Rechtsprechung ist bei dieser Begrenzung des Schutzbereichs des Grundrechts der Versammlungsfreiheit allerdings nicht stehen geblieben. Das BVerfG hat in der Fraport-Entscheidung weiter ausgeführt, die Versammlungsfreiheit verbürge die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet sei. Dies betreffe (unabhängig von den einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts) zunächst den öffentlichen Straßenraum, der das natürliche und geschichtlich leitbildprägende Forum sein, auf dem Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und hierüber die Kommunikation anstoßen könnten. Vor allem innerörtliche Straßen und Plätze würden als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen. Dies gelte in verstärktem Maße für Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche. Die Ermöglichung des kommunikativen Verkehrs sei ein wesentliches Anliegen, das mit solchen Einrichtungen verfolgt werde. Das Versammlungs-

¹⁹⁸ BVerfG, Beschl. vom 20. Juni 2014, Az. 1 BvR 980/13 (Heidefriedhof), juris, Rn. 16; BVerfG, Beschl. vom 18. Juli 2015, Az. 1 BvQ 25/15 (Bierdosen-Flashmob), juris, Rn. 5.

¹⁹⁹ VG Mainz Beschl. vom 20. Juni 2017, Az. 1 L 625/17.MZ, juris, Rn. 10 (psychiatrische Anstalt); OVG NRW, Beschl. vom 27. Feb. 2014, Az. 5 B 243/14, Rn. 7 (öffentliche Grünfläche); VG Stuttgart, Beschl. vom 2. März 2012, Az. 5 K 691/12, juris, Rn. 12, und Beschl. vom 20. Nov. 2014, Az. 5 K 5117/14, juris, Rn. 7 f. (Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht eröffnet; jeweils zum Stuttgarter Hauptbahnhof); OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 14. Nov. 2003, Az. 4 B 365/03, juris Rn. 10 f., und Beschl. vom 12. Nov. 2004, Az. 4 B 317/04, juris, Rn. 8, 11 (grundsätzlich keine Versammlungen auf Friedhof); OVG Nds., Beschl. vom 26. Feb. 2004, Az. 11 LA 239/03, juris, Rn. 6 (zur fehlenden Betretungsbefugnis von Bahngleisen zu Versammlungszwecken, keine Grundrechtsbindung der Deutschen Bahn AG); BayVGh, Beschl. vom 25. Mai 2007, Az. 5 CE 07.1301, juris, Rn. 5 (zu militärischem Gelände); BayVGh, Beschl. vom 4. März 2009, Az. 10 ZB 08.2726, juris, Rn. 16 ff. (Kriegerdenkmal); Überblick bei *Turnit* (Fn. 18), S. 874.

²⁰⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 10. Juli 2017, Az. OVG 10 N 46.16, juris, Rn. 11.

recht knüpfe an diese Funktion an und beachte dabei die allgemeinen straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen, die es jedoch partiell überlagere, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit erforderlich sei. Öffentliche Versammlungen und Aufzüge fänden hier die Bedingungen, um Forderungen einem allgemeinen Publikum zu Gehör zu bringen und Protest oder Unmut sinnbildlich „auf die Straße zu tragen“.

Mit diesen Ausführungen hat das BVerfG im Wesentlichen den bis dahin allgemein anerkannten Anwendungsbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit umrissen.²⁰¹ Erweitert hat es ihn wie folgt: Das Gericht nimmt an, Entsprechendes, also das prinzipiell ungehinderte Recht, Versammlungen durchzuführen, gelte auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen „in ähnlicher Weise“ ein öffentlicher Verkehr eröffnet sei und Orte der allgemeinen Kommunikation entstünden. Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt werde, könne die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung bestehe oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden könnten. Dies gelte unabhängig davon, ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befänden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stünden, überdacht oder im Freien angesiedelt seien. Grundrechtlich sei auch unerheblich, ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts oder des Zivilrechts geschaffen werde. Ein Verbot von Versammlungen könne auch nicht als Minus zu der Nichteröffnung des Geländes und damit als bloße Versagung einer freiwilligen Leistung angesehen werden. Vielmehr bestehe zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation und der Versammlungsfreiheit ein unauflösbarer Zusammenhang. Dort wo öffentliche Kommunikationsräume eröffnet würden, könne der unmittelbar grundrechtsverpflichtete Staat nicht unter Rückgriff auf frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen. Er würde sich damit, so das BVerfG abschließend, in Widerspruch zu der eigenen Öffnungsentscheidung setzen.

²⁰¹ Vgl. nur Höfling (Fn. 8), Rn. 41.

Für die Frage, wie diese apostrophierten Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs näher bestimmt werden können, differenziert das Gericht wie folgt: Orte, die der Öffentlichkeit nicht allgemein geöffnet und zugänglich seien, zu denen der Zugang vielmehr individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet werde, rechneten nicht dazu. Stelle eine individuelle Eingangskontrolle wie an der Sicherheitsschleuse zum Abflugbereich eines Flughafens sicher, dass nur bestimmte Personen Zutritt hätten, sei dort kein allgemeiner Verkehr eröffnet. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit könne an solchen Orten nicht beansprucht werden.

Demgegenüber beantworte sich die Frage, ob ein solcher außerhalb öffentlicher Straßen, Wege und Plätze liegender Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen sei, nach dem „Leitbild des öffentlichen Forums“ – das BVerfG verweist hierfür auf Rechtsprechung aus Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika.²⁰² Dieses Leitbild des öffentlichen Forums sei dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden könne und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entstehe. Abzugrenzen sei dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stünden und entsprechend ausgestaltet seien. Wenn Orte in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienten, könne hierfür – außerhalb privater Nutzungsrechte – die Durchführung von Versammlungen nach Art. 8 Abs. 1 GG nicht begehrt werden. Anders sei dies indes dort, wo die Verbindung von Ladengeschäften, Dienstleistungsanbietern, Restaurationsbetrieben und Erholungsflächen einen Raum des Flanierens schaffe und so Orte des Verweilens und der Begegnung entstünden. Würden Räume in dieser Weise für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen geöffnet und zum öffentlichen Forum, könne aus ihnen gemäß Art. 8 Abs. 1 GG auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht herausgehalten werden. Art. 8 Abs. 1 GG gewährleiste den Bürgern für die Verkehrsflächen solcher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren. Solche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzielen, seien als Grundlage der demokratischen Willensbildung mit der Versammlungsfreiheit gewollt und bildeten ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung.

²⁰² Hierzu *H. Wendt*, Recht zur Versammlung auf fremdem Eigentum?, NVwZ 2012, S. 606, 607 f.; *Siehr*, Das Recht am öffentlichen Raum, 2006, S. 597 ff.

Für die Beurteilung der der Entscheidung zugrunde liegenden Frage, ob der Frankfurter Flughafen ein Ort des allgemeinen kommunikativen Verkehrs im Sinne der dargestellten Kriterien ist, hat das BVerfG differenziert: Für die Sicherheitsbereiche, die nicht allgemein zugänglich seien, sei die Berufung auf die Versammlungsfreiheit ebenso ausgeschlossen wie für solche Bereiche, die nur bestimmten Funktionen (zum Beispiel der Gepäckausgabe) dienen. Jedoch umfasse der Flughafen auch Bereiche, die als Orte des Flanierens und des Gesprächs, als Wege zum Einkaufen und mit Gastronomiebetrieben ausgestaltet seien und hierfür einen allgemeinen Verkehr eröffneten. Unter der Rubrik "Einkaufen und Erleben" werbe der Flughafen, der sich als „City in the City“ verstehe, dementsprechend im Internet ("Airport Shopping für Alle", "Auf 4000 m² zeigt sich der neue Marktplatz in neuem Gewand und freut sich auf Ihren Besuch!"). Hier seien ersichtlich Orte als allgemein zugängliche öffentliche Foren ausgestaltet, deren Verkehrsflächen Versammlungen damit grundsätzlich offenstünden.²⁰³

cc) Landtagsinnenhof kein öffentliches Forum

Unter Zugrundelegung der dargestellten, vom BVerfG gesetzten Maßstäbe kann der Innenhof des Landtags nicht als öffentliches Forum qualifiziert werden, das vom Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit erfasst würde.

(1) Zugang zum Innenhof nur eingeschränkt gewährt

Der Zugang zum Innenhof des Landtags, der ausschließlich durch einen Eingang erfolgt, zeitlich begrenzt ist und jedenfalls zeitweise auch durch Wachpersonal kontrolliert wird, wird nicht allgemein, sondern nur zu bestimmten Zwecken gewährt.

Dies ergibt sich aus der HOLT, die in ihrem § 2 „Zielsetzung des Hausrechts“ unter Satz 1 zwar zunächst ausführt, der „Landtag Brandenburg ist ein offenes Haus für alle Einwohner Brandenburgs, für Gäste aus den anderen Bundesländern und dem Ausland“, in Satz 2

²⁰³ Kritisch hierzu die abweichende Meinung des Richters *Schluckebier*, BVerfG, Beschl. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn.120: Dass der Flughafenbetreiber die Laden- und Gastronomiebereiche auch offensiv bewerbe, ändere angesichts des allgemeinen Eindrucks und der alle anderen Besucherzahlen in den Hintergrund drängenden Zahlen von Fluggästen und Bring- wie Abholebegleitern eines Großflughafens nichts daran, dass die Funktion Flughafen absolut dominant sei. Die Terminals stünden also ganz überwiegend nur zu bestimmten Zwecken zur Verfügung; der beworbene Marktplatz- und Forumscharakter ändere daran nichts. Unter diesen Umständen könne von einem Kommunikationsforum, das öffentlichen Straßen und Plätzen vergleichbar wäre, keine Rede sein. Kritisch zum vom BVerfG angenommenen Nebeneinander des privaten Hausrechts und der Zuständigkeit der Versammlungsbehörde *Höfling/Krohne*, Versammlungsrecht in Bewegung, JA 2012, S. 734, 740, und *Enders* (Fn. 26), S. 580.

derselben Bestimmung jedoch klarstellt, dass es Ziel der Hausordnung sei, den „Zugang zum Parlament“ (möglichst unkompliziert) zu gestalten. Hieraus kann gefolgert werden, dass die Hausordnung davon ausgeht, dass auch das Betreten des Innenhofs grundsätzlich dem Zwecke der Eröffnung des Zugangs zum Parlament dient.

Gemäß § 10 Abs. 3 HOLT können Veranstaltungen Dritter im Innenhof des Weiteren nur unter bestimmten Voraussetzungen „ausnahmsweise“ durch die Präsidentin des Landtags genehmigt werden. Mit dieser Bestimmung wird der Zugang zum Innenhof eindeutig beschränkt, er besteht ganz generell gerade nicht zum Zwecke der Durchführung einer Veranstaltung, unabhängig von deren Art und Charakter.²⁰⁴

Schließlich findet sich in § 18 Abs. 1 Satz 3 HOLT ein spezielles, explizites Demonstrationsverbot, das, wie sich aus dem systematischen Zusammenhang der Norm ergibt, auch für den Innenhof greift.²⁰⁵

(2) Widmung nicht durch „widersprüchliches Verhalten“ aufgehoben

Die dem Innenhof durch die HOLT vermittelte Widmung ist auch nicht im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG wegen eines dieser zuwiderlaufenden tatsächlichen Verhaltens, der Eröffnung eines öffentlichen Kommunikationsraums, unbeachtlich geworden. Insoweit ist schon sehr fraglich, ob der vom BVerfG entwickelte Maßstab des „öffentlichen Forums“ überhaupt für den Landtag greifen kann (a). Jedenfalls aber gibt die Praxis der Nutzung des Innenhofes nichts für die Annahme eines öffentlichen Kommunikationsraums her (b).

(a) Übertragbarkeit des Maßstabs des „öffentlichen Forums“ auf den Landtag?

Das BVerfG hat zur Begründung seiner Annahme, in der öffentlichen Kommunikation eröffneten Räumen könne das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht ausgeschlossen werden, zentral darauf abgestellt, dass das natürliche und geschichtlich als Leitbild prägende Forum des Versammlungsrechts, der öffentlicher Straßenraum, zunehmend durch weitere Foren ergänzt werde. Wenn das BVerfG weiter ausführt, die Möglichkeit, in Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit Aufmerksamkeit zu erzielen, sei als

²⁰⁴ Hinzuweisen ist auch auf § 17 HOLT, wonach das Befahren des Innenhofes nur für Rettungsfahrzeuge und im Übrigen nur mit Genehmigung der Landtagsverwaltung gestattet ist. Auch eine derartige Nutzung wird also grundsätzlich ausgeschlossen.

²⁰⁵ So auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 24. April 2018, Az. OVG 1 S 34.18 (unveröffentlicht), S 3 f. des Beschlusses: „politische Werbung“.

Grundlage der demokratischen Willensbildung gewollt und bilde ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung, rechtfertigt es hiermit die Erstreckung des Versammlungsrechts über den öffentlichen Straßenraum hinaus auf sonstige, auch private Räume. Dies erscheint dem BVerfG letztlich deswegen erforderlich, weil durch die Entstehung solcher Foren die bisher im öffentlichen Straßenraum für Versammlungen ausreichend bestehenden Möglichkeiten zur Erzielung von Aufmerksamkeit herabgesetzt, also verdrängt werden (von daher gibt die Wortwahl des BVerfG, das von einer „Ergänzung“ um weitere Foren spricht, das Problem nicht treffend wieder – gegen eine Ergänzung, die ein Mehr an Möglichkeiten insinuiert, wäre ja nichts einzuwenden).²⁰⁶

Dies zugrunde gelegt, sollten die Maßstäbe des BVerfGs allerdings auch nur dann greifen, der entsprechende Ort also für Versammlungen geöffnet werden, wenn er teilhat an der vom BVerfG der Sache nach beschriebenen Verdrängung des öffentlichen Straßenraums.²⁰⁷

Das kann für das Landtagsgebäude und seinen Innenhof schwerlich angenommen werden. Das BVerfG hat Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ins Auge gefasst, zu denen ein Parlamentsgebäude schon strukturell keinerlei Ähnlichkeit aufweist. Auch kann für solche Gebäude keine tatsächliche Entwicklung der dargestellten Art verzeichnet werden, sie haben nicht Teil an der Verdrängung des öffentlichen Straßenraums als Ort der Kommunikation.

Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass die zumeist privaten (oder gemischt-wirtschaftlich agierenden) Eigentümer öffentlicher „Foren“ diese, anders als der Landtag Brandenburg seinen Innenhof, aus wirtschaftlichem Eigeninteresse zur kommunikativen Nutzung zur Verfügung stellen. Sie machen es sich kommerziell zu Nutze, dass die Foren zu Orten des Verweilens und der Begegnung werden und nehmen in Kauf, dass sie dem öffentlichen Straßenraum den Publikumsverkehr partiell entziehen (so man dieser Argumentation des BVerfG folgen möchte)²⁰⁸; sie setzen also selbst eine Ursache dafür, dass

²⁰⁶ Vgl. auch *H. Wendt* (Fn. 202), S. 607.

²⁰⁷ Ähnlich *Smets*, Staatsgleiche Grundrechtsbindung Privater aus Funktionsnachfolge?, *NVwZ* 2016, S. 35, 37; vgl. auch *Kersten/Meindel*, Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen, *JZ* 2007, S. 1127, 1131; *J. P. Schaefer*, Neues vom Strukturwandel der Öffentlichkeit, *Der Staat* 51 (2012), S. 251, 277.

²⁰⁸ Eingehend zur tatsächlichen Entwicklung *Siehr* (Fn. 202), S. 17 ff., 581, 590 f. (wesentliche Funktionen des öffentlichen Raums werden nicht gewahrt); *Prothmann* (Fn. 22), S. 34 ff., 44 ff., 588 ff.; kritisch

andere Grundrechtsberechtigte zur effektiven Ausübung des Versammlungsrechts auf die Nutzung ihres Eigentums angewiesen sind. In der verfassungsrechtlichen Abwägung zwischen dem Eigentumsrecht an privat geöffneten, öffentlichen Foren und der Versammlungsfreiheit kann letzterer auch mit Blick auf diesen durch die privaten Eigentümer gesetzten Ausgangspunkt höheres Gewicht zugemessen werden.²⁰⁹

Überdies ist der Entscheidung der Präsidentin eines Landtags, das Landtagsgebäude nicht für Demonstrationen zu öffnen, einen gewissen, eher „kontemplativen“ denn kommunikativen Verkehr im Innenhof jedoch zuzulassen, höheres Gewicht zuzumessen als dem durch eine privat gesetzte Hausordnung (oder öffentliche Satzung) veranlassten Ausschluss von den Konsum störenden²¹⁰ Versammlungen. So hat das BVerfG selbst (im Rahmen der Überprüfung einer auf sein Hausrecht gestützten Entscheidung des Bundestagspräsidenten, eine Kunstaktion nicht in den Räumen des Bundestages stattfinden zu lassen) explizit darauf hingewiesen, dass die durch die Verfassung erfolgende Zuweisung des Hausrechts an die Parlamentspräsidenten Ausdruck parlamentarischer Autonomie sei, die die Fachgerichte und auch das BVerfG selbst zu achten hätten.²¹¹

Nach allem lässt sich der vom BVerfG gebildete Maßstab des öffentlichen Forums auf den Innenhof des Landtags nicht übertragen. Allerdings darf hier nicht verschwiegen werden, dass das BVerfG seine Rechtsprechung zur Eröffnung kommunikativer Räume umstandslos über den genannten Bereich der den öffentlichen Straßenraum ersetzenden Orte aus-

Schluckebier (Fn 203), Rn 122: „Dies ist eine wertende Betrachtung, die gegenwärtig empirisch nicht genügend belegt ist. Seit langem sind großen Bahnhöfen oder Flughäfen Ladenpassagen und Gastronomiebetriebe eingegliedert – vornehmlich zur Deckung von Reisebedürfnissen –, ohne dass dies bislang als eine beachtliche ‚Kommunikationsraumkonkurrenz‘ zum öffentlichen Straßenraum als Versammlungsort angesehen worden wäre oder gar zu einer Entwertung des öffentlichen Straßenraums als Versammlungsort geführt hätte. Gegenwärtig besteht kein Anlass zu befürchten, die Kommunikationsfunktion der herkömmlich im Allgemeingebrauch befindlichen öffentlichen Straßenräume werde ausgehöhlt oder gar systematisch zurückgeführt. Sollten sich in Zukunft Anhaltspunkte dafür ergeben, der Staat suche durch eine formelle oder materielle Privatisierung des öffentlichen Raums die für Versammlungen zur Verfügung stehenden Flächen merklich zu beschneiden, oder sollte eine Entwicklung eintreten, die die Bedeutung des öffentlichen Straßenraums als Versamlungsstätte sonst spürbar schmälert, mag dies Anlass für eine Neubewertung sein. Derzeit rechtfertigen die tatsächlichen Gegebenheiten die von der Senatsmehrheit vollzogene Ausdehnung des Schutzbereichs nicht.“

²⁰⁹ *H. Wendt* (Fn. 202), S. 608.

²¹⁰ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 103: „Deshalb kann das Verbot des Verteilens von Flugblättern insbesondere auch nicht auf den Wunsch gestützt werden, eine „Wohlfühlatmosphäre“ in einer reinen Welt des Konsums zu schaffen, die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen frei bleibt. Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf ... Unerheblich sind folglich Belästigungen Dritter, die darin liegen, dass diese mit ihnen unliebsamen Themen konfrontiert werden.“

²¹¹ BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvQ 16/05, juris, Rn. 23.

gedehnt und auch für eine auf einem Friedhof stattfindende (Gedenk-)Veranstaltung fruchtbar gemacht hat²¹² – mit den von ihm ursprünglich gewählten Begründungsansätzen ist dies kaum zu rechtfertigen.²¹³

Auch das OVG Berlin-Brandenburg hat in seinem im Eilverfahren ergangenen Beschluss zur Nutzung des Innenhofs des Landtags schließlich erkennen lassen, dass es sich der Konzeption des BVerfG anschließen wird.²¹⁴

(b) *Keine Eröffnung eines öffentlichen Kommunikationsraums*

Auch tatsächlich aber ist der Innenhof des Landtags nicht als öffentlicher Kommunikationsraum geöffnet worden. Das neu errichtete Landtagsgebäude wurde im Januar 2014 eingeweiht, so dass naturgemäß der Zeitraum, innerhalb dessen sich eine Praxis der Inanspruchnahme des Innenhofs als öffentlicher Kommunikationsraum entwickeln konnte, vergleichsweise beschränkt ist. Der Innenhof ist wie folgt angelegt:

„Das Fortunaportal bildet den Haupteingang zum Landtag. Hinter dem Durchgang öffnet sich der öffentliche Innenhof des Parlamentsgebäudes. Rasen- und Pflasterflächen ordnen die Fläche geometrisch. Sitzbänke sorgen für Aufenthaltsqualität. Zwei vom Zentraloval des Schlosses Sanssouci abgeleitete illusionistische Pavillons lenken die Blicke der Besucherinnen und Besucher auf sich. Das Werk „Zugabe“ des Künstlers Florian Dombois thematisiert den zeitgenössischen Gedanken der Ortsspezifität und des „Alles-kann-verschoben-werden“. Es ging aus einem 2011 ausgelobten Wettbewerb „Kunst am Bau“ als erstplatzierte Arbeit hervor. Die im Wettbewerb zweitplatzierte Arbeit wurde an der Außenfassade des Landtags um-

²¹² BVerfG, Beschl. vom 20. Juni 2014, Az. 1 BvR 980/13 (Heidefriedhof), juris, Rn. 19.

²¹³ Dem BVerfG war es in der Fraport-Entscheidung verwehrt, den Flughafenbetreiber, der für die Abschiebungen, gegen die sich die Demonstration richten sollte, nicht verantwortlich war, aus einem Sonderverhältnis (*Prothmann* (Fn. 22), S. 197 f. [„Nexus“], S. 233 ff.) zugunsten des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in Anspruch zu nehmen. Dies war im Heidefriedhofbeschluss anders, da es dort um eine Gegenveranstaltung zu einer Gedenkveranstaltung ging.

²¹⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 24. April 2018, Az. OVG 1 S 34.18 (unveröffentlicht), S. 2 f. des Beschlusses: „Vor dem Hintergrund der auch vom Verwaltungsgericht in den Blick genommenen Maßgaben im sog. Fraport-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ... könnte dieser Einwand durchaus gerechtfertigt sein, Zweifel an der Würdigung im angegriffenen Beschluss zu wecken, dass ein sog. öffentliches Forum im Innenhof nicht gegeben sei ...“.

gesetzt. Seitdem ist dort der goldene Schriftzug „Ceci n'est pas un château“ (dt.: „Dies ist kein Schloss!“) der Künstlerin Anette Paul aus Potsdam zu sehen.“²¹⁵

Zu dem auch in der Hausordnung angesprochenen Konzept des „Offenen Hauses“ führt der Landtag Brandenburg wie folgt aus:

„Mit dem Neubau des Parlamentsgebäudes am Alten Markt ist der Landtag Brandenburg nach Jahren des Provisoriums auf dem Gelände des Potsdamer Brauhausberges ganz im Wortsinne näher an die Menschen gerückt. Die Bürgerinnen und Bürger sind im architektonischen Konzept nunmehr nicht nur gelegentliche Besucher, sondern selbst Nutzer des Gebäudes. Dem Gedanken der Barrierefreiheit wurde in allen öffentlichen Bereichen mit rollstuhlgerechten Zugängen, Induktionsschleifen für Hörhilfen und Orientierungshilfen für Sehgeschädigte Rechnung getragen. Mit der Fertigstellung des Landtagsgebäudes am Standort des historischen Stadtschlusses ist die Umgestaltung der Potsdamer Mitte noch nicht abgeschlossen. Nach dem vollständigen Abbruch des Gebäudes Friedrich-Ebert-Straße 4–7 (Fachhochschulgebäude) soll hier, ausgehend von der historischen Parzellenstruktur und den Gebäudekubaturen des Zustandes vor der Zerstörung im Jahr 1945, ein lebendiges innerstädtisches Wohn- und Arbeitsquartier entstehen. Das neue Quartier an der Alten Fahrt bildet bereits jetzt eine geschlossene Bebauungsreihe, mit zum Teil historischen Fassaden wie dem als Museum für moderne Kunst genutzten Palais Barberini. Das neu gestaltete Potsdam Museum im Alten Rathaus ist nun auch wieder fußläufig über die historische Humboldtstraße auf der Ostseite des Landtagsgebäudes erreichbar und südöstlich des Landtags am Beginn des Fußweges der Langen Brücke ist der nach dem letzten demokratischen preußischen Ministerpräsidenten benannte Otto-Braun-Platz neu entstanden. Vor dem Westflügel des Landtags wurde ein Teil der ursprünglich 1745/46 errichteten Ringerkollonnade wieder aufgebaut. Der sich daran anschließende Steubenplatz wird nach Abschluss der Bauarbeiten an dem neuen Quartier neu gestaltet.“²¹⁶

Hier wird deutlich, dass sich der Landtag selbst zwar in dem Sinne für Besucher geöffnet hat, als dass diese die im Innenhof des Gebäudes präsentierten Kunstwerke betrachten

²¹⁵ Landtag Brandenburg, <https://www.landtag.brandenburg.de/de/397211>.

²¹⁶ Landtag Brandenburg, <https://www.landtag.brandenburg.de/de/397211>.

können sollen (Gleiches gilt auch für die Betrachtung des „historischen“ Gebäudes des Landtags selbst); darüber hinaus werden Besucher als „Nutzer“ (und nicht als Flaneure) verstanden. Vor allem aber beinhaltet das Konzept ersichtlich auch eine Standortentscheidung, mit der der Landtag vom Rande in das Zentrum der Innenstadt und damit „näher an die Bürger“ positioniert wurde. Demgegenüber lässt sich keinesfalls schlussfolgern, dass mit diesem – in der Hausordnung gerade erwähnten – Konzept im Gegensatz zu den speziellen, die Nutzung des Innenhofs betreffenden Festlegungen der Hausordnung eine vollständige „Freigabe“ der Nutzung des Innenhofs des Landtags verbunden sein sollte.

Auch dass in einigen wenigen Fällen öffentlich zugängliche Konzerte im Innenhof stattfanden (in den Jahren 2014 und 2016, es handelte es sich um lediglich drei Konzerte, für die Eintritt verlangt wurde)²¹⁷, kann nicht zur Begründung der Annahme eines öffentlichen Kommunikationsraums dienen. Es handelte sich um singuläre Veranstaltungen, für die der Innenhof, der sowohl seiner Widmung als auch den äußeren Umständen nach nur für begrenzte Zwecke zugänglich ist, in einem Einzelfall zum – überdies nicht allgemeinen, sondern ebenfalls zweckgebundenen – kommunikativen Verkehr geöffnet wurde.²¹⁸ Dementsprechend wurde eine im Jahre 2017 beantragte Nutzung des Innenhofs zur Veranstaltung eines Weihnachtsmarktes gerade abgelehnt.

Schließlich ist es unzutreffend, dass, wie die Antragsteller im Verfahren vor dem OVG Berlin-Brandenburg behauptet haben, der Innenhof für private Veranstaltungen voraussetzungslos angemietet werden kann. Die Durchführung von Veranstaltungen Dritter ist vielmehr gemäß § 10 Abs. 3 HOLT von der Präsidentin des Landtags zu genehmigen. Gemäß der Anlage II zur HOLT „Nutzung von Räumen sowie des Innenhofes des Landtags Brandenburg“ besteht kein Anspruch auf Überlassung von Räumen oder des Innenhofs (§1 Abs. 1 Satz 3) und kann der Innenhof durch Dritte für Veranstaltungen (nur) genutzt werden, wenn diese der Förderung der Verbundenheit der Bevölkerung mit dem Parlament dienlich sind (§ 3 Abs. 1). Ist eine Veranstaltung genehmigt worden, ist eine Vereinbarung über die Nutzung abzuschließen, in der die anfallenden Kosten ausgewiesen werden (§ 5 Abs. 4).

²¹⁷ Sommersinfonien der Brandenburgischen Bach-Gesellschaft e. V., 2014 und 2016; Metropolis, Veranstalter Landeshauptstadt Potsdam, 2016.

²¹⁸ Zu einem derartigen Fall, in dem der Schutz der Versammlungsfreiheit ausnahmsweise zu gewähren war, da sich die Versammlung gerade auf die öffentliche Veranstaltung und deren Zweckbestimmung bezog (Gegenveranstaltung zu einer Gedenkveranstaltung auf einem Friedhof), BVerfG, Beschl. vom 20. Juni 2014, Az. 1 BvR 980/13 (Heidefriedhof), juris, Rn. 16 bis 18.

Dem Innenhof kommt damit in erster Linie die Funktion zu, den Zugang zum Landtagsgebäude zu eröffnen. Hierneben dient er dem Aufenthalt zur Betrachtung der inneren Fassade des Landtagsgebäudes und der aufgestellten Kunstwerke. Dies geschieht regelmäßig innerhalb weniger Minuten der Betrachtung und des Fotografierens. Auf ein Flanieren oder längerfristiges, der Kommunikation mit anderen Nutzern dienendes Verweilen ist der Innenhof demgegenüber weder räumlich noch von der Ausstattung her ausgerichtet.

Er ist damit keineswegs vergleichbar mit den vom BVerfG als öffentliche Kommunikationsräume qualifizierten Begegnungsstätten der Einkaufszentren, Ladenpassagen und ähnlichen Einrichtungen, auf denen „eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht“. Bei dem Innenhof handelt es sich nicht um eine Einrichtung, die mit dem auf dem Frankfurter Flughafen angesiedelten Geschäfts- und Restaurationsbetrieb oder mit einer Ladenpassage vergleichbar wäre, in der sich Geschäfte, Supermärkte, Cafés und Arztpraxen sowie Kinos befinden.²¹⁹ Anders als der Frankfurter Flughafen wirbt der Landtag Brandenburg selbstverständlich auch nicht mit einer vergleichbaren Funktion des Landtagsgeländes. Schließlich kann der Innenhof des Landtags nicht mit dem Betriebsgelände des Flughafens Berlin-Schönefeld verglichen werden, für das der Bundesgerichtshof wegen des dort vorhandenen Straßen- und Wegenetzes die Eigenschaft als öffentliches Forum bejaht hat.²²⁰ Im Innenhof des Landtags herrscht nach allem kein „buntes Treiben“²²¹.

Es ist allerdings ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich hier um eine Wertung tatsächlicher Umstände (die in der Zukunft Veränderungen unterworfen sein können – hier wäre es ggfls. Aufgabe des Landtags, gegenzusteuern) handelt, die von einem etwa befassten Gericht auch anders getroffen werden könnte.

b) Keine Sonder(be)nutzungserlaubnis

Dass der Innenhof des Landtags nicht als öffentliches Forum qualifiziert wird, bedeutet nicht auch ohne weiteres, dass ein Anspruch Dritter auf Durchführung einer Demonstration an diesem Ort von vornherein ausscheidet.

²¹⁹ Hierzu BVerfG, Beschl. vom 18. Juli 2015, Az. 1 BvQ 25/15 („Bierdosen-Flashmob“), juris, Rn. 5.

²²⁰ BGH, Urt. vom 26. Juni 2015, Az. V ZR 227/14, juris, Rn. 13 bis 16.

²²¹ Siehr (Fn. 202), S. 479.

Das BVerwG hat vielmehr in seiner Hofgartenwiesen-Entscheidung²²² mit dem bis dahin herkömmlichen Verständnis der im freien Belieben des öffentlichen Trägers einer Einrichtung stehenden Erteilung einer Sonder(be)nutzungserlaubnis gebrochen²²³ und ist vom Bestehen des Anspruchs eines Bewerbers auf eine grundrechtsgebundene diesbezügliche Entscheidung ausgegangen.²²⁴

Im Einzelnen hat das Gericht über die den eigentlichen Zugang zu dem Grundstück betreffenden, bereits dargestellten (s. oben a aa) Aussagen hinausgehend ausgeführt, aus Art. 8 GG lasse sich im Falle einer eingeschränkten Zweckbestimmung eines Ortes keine generelle Verpflichtung des Trägers der Einrichtung zur Erweiterung derselben entnehmen, woran auch eine Monopolstellung des Trägers nichts zu ändern vermöge. Dem Inhaber eines Grundrechts könne zwar ein Anspruch auf solche Maßnahmen zuwachsen, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich seien; diese Maßnahmen zu verwirklichen, sei jedoch in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, so dass ein unmittelbar aus der Verfassung herzuleitender Leistungsanspruch nur in außergewöhnlichen Fällen zu rechtfertigen sei. Allerdings entbinde dies den öffentlichen Träger der potenziellen Versammlungsstätte nicht davon, über einen konkreten Antrag auf Überlassung nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden und hierbei das Gewicht des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gebührend zu berücksichtigen. Für die Frage der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung komme es dann, wie stets bei Ermessensentscheidungen, maßgeblich darauf an, ob die Entscheidung auf sachgerechten Erwägungen beruhe. Werde eine solche Abwägung unterlassen und ohne Prüfung des Einzelfalls nur auf den festgelegten generellen Ausschluss bestimmter Veranstaltungen oder pauschal auf Störungen der Betriebseinrichtung abgestellt oder werde eine etwaige Monopolstellung unberücksichtigt gelassen, werde der Bedeutung, die dem Grundrecht der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit im demokratischen Staat zukomme, nicht Rechnung getragen.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat diese Rechtsprechung aufgegriffen. Bezüglich einer auf einem (Kriegsgräber-)Friedhof angemeldeten und von der Friedhofsordnung ausgeschlossenen Versammlung verwies das Gericht darauf, dass die Versammlung an diesem Ort

²²² BVerwG, Urt. vom 29. Okt. 1992, Az. 7 C 34/91, juris, Rn. 14 f.; hierzu Anmerkung *Schlink*, NJW 1993, S. 610 f.

²²³ *Schlink* (Fn. 222); *Siehr* (Fn. 202), S. 560.

²²⁴ Kritisch hierzu *Prothmann* (Fn. 22), S. 181 f., 192.

nur durchgeführt werden könne, wenn eine Ausnahmegenehmigung der Friedhofsverwaltung erteilt werde. Die aus §§ 14, 15 VersammlG folgende Konzentrationswirkung, also die Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die Versammlungsbehörde unter Befreiung des Anmelders von sonstigen Erlaubnis- oder Genehmigungserfordernissen, umfasse nicht solche Erlaubnisverfahren, durch die der Zugang zu einer Fläche erst ermöglicht werden solle, welche nicht dem öffentlichen Gemeingebrauch, sondern nur bestimmten, versammlungsfremden Zwecken gewidmet sei. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit begründe insoweit kein Benutzungsrecht, das nicht schon – wie etwa beim öffentlichen Straßenraum – nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bestehe. Bei der Entscheidung über die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung habe die Friedhofsverwaltung auf der einen Seite eben die Schutzgüter in den Blick zu nehmen, die für ein Verbot der Versammlung sprächen, müsse auf der anderen Seite aber der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG Rechnung tragen. Hieraus ergebe sich, dass dem Schutz des Widmungszwecks des Friedhofs einschließlich des Schutzes der dortigen Kriegsgräber bereits dadurch ausreichend Rechnung getragen werde, dass eine Versammlung ohnehin nur durchgeführt werden dürfe, wenn der Friedhofsträger nach Abwägung dieser Belange mit dem Versammlungsrecht eine solche widmungsfremde Nutzung „ausnahmsweise“ zulasse. Er habe darüber zu entscheiden, ob unter Hintanstellung des Widmungszwecks und in Abwägung mit dem Grundrecht aus Art. 8 GG eine ausnahmsweise Nutzung zu widmungszwecksfremden Zwecken ermöglicht oder eine solche Ausnahmegenehmigung versagt werde. Werde die Ausnahmegenehmigung versagt, bleibe eine Nutzung des Friedhofs für die Versammlung verboten.²²⁵

Ist somit für die Entscheidung über die Erteilung einer Sonder(be)nutzungserlaubnis, der Ausnahmecharakter zukommt²²⁶ und bei der sich das Ermessen nach Maßgabe des

²²⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 14. Nov. 2003, Az. 4 B 365/03, juris, Rn. 10 f.; OVG Berlin Brandenburg, Beschl. vom 12. Nov. 2004, Az. 4 B 317/04, juris, Rn. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 17. Juni 2005, Az. 4 B 98/05, juris, Rn. 8; ebenso BayVG, Beschl. vom 12. April 2017, Az. 10 CE 17.751, juris, Rn. 9; SächsOVG, Urt. vom 9. Nov. 2001, Az. 3 BS 257/01, juris, Ls. 3 und Rn. 10; VG Aachen, Beschl. vom 26. Feb. 2009, juris, Rn. 5, 13 f.; VG Berlin, Beschl. vom 10. Mai 2012, Az. 1 L 102.12, juris, Rn. 18; VG Frankfurt (Main), Beschl. vom 6. Aug. 2012, Az. 5 L 2558/12.F, juris, Rn. 46; vgl. auch VGH Ba-Wü, Beschl. vom 11. Aug. 2000, Az. 1 S 1750/00, juris, Rn. 5.

²²⁶ Ähnlich *Blanke*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 8 Rn. 42: „mangels anderer Räumlichkeiten im Einzelfall“; *von Alemann/Scheffczyk* (Fn. 18), S. 408: „in Ausnahmefällen“; *Papier*, Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts, DVBl. 2016, S. 1417, 1420; grundlegend *Burgi*, Art. 8 GG und die Gewährleistung des Versammlungsorts, DÖV 1993, S. 633, 641, 642: Die Benutzungsordnung „gibt vor, dass es sich um eine nur ganz ausnahmsweise zur Zulassung führende Ermessensentscheidung handelt, die sich durch ihren Dispenscharakter von der Ermessenszulassung unterscheidet. (...) In seltenen Ausnahmefällen, v. a. dann, wenn ein spezifischer Zusammenhang zwischen dem Ver-

Gleichheitsgrundsatzes und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf Null reduzieren muss, um einen entsprechenden Anspruch begründen zu können,²²⁷ der konkrete Einzelfall in den Blick zu nehmen, ergibt sich vorliegend, dass die von der HOLT durch das hierin festgelegte Demonstrationsverbot geschützten Rechtsgüter das Grundrecht der Versammlungsfreiheit überwiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Unterschied zu den soeben dargestellten Fällen (Nutzung der Hofgartenwiese, Nutzung eines Friedhofs) nicht eine (bloße) Satzung eines Trägers einer öffentlichen Einrichtung die Grundlage der Entscheidung bildet, sondern die HOLT Ausfluss des von der Landesverfassung, Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV, der Präsidentin des Landtags zugewiesenen Hausrechts ist. Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV ist Ausdruck der Parlamentsautonomie, die Ausübung des Hausrechts muss der verfassungsrechtlichen Funktion des Landtags Rechnung tragen und dient einem hochrangigen öffentlichen Interesse. Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV trifft damit eine ermessensleitende Wertentscheidung, die auch von den Fachgerichten bei einer Abwägung mit Grundrechten Dritter (und letztlich auch vom Landesverfassungsgericht) zu achten ist.²²⁸

Das generelle, für den Innenhof bestehende Demonstrationsverbot des § 18 Abs. 1 HOLT schützt zunächst die Funktionsfähigkeit des Landtags insofern, als mit Demonstrationen verbundenen Zugangsbeschränkungen Rechnung getragen wird. Im Falle einer im Innenhof des Landtags stattfindenden Demonstration wäre angesichts der (beengten) örtlichen Verhältnisse ersichtlich mit einer derartigen Behinderung des Zugangs – auch und gerade für die Abgeordneten – zu rechnen, das Freihalten des Zugangs könnte auch durch diesbezügliche Auflagen realistisch nur stark eingeschränkt gewährleistet werden.²²⁹ Geschützt wird gleichzeitig die körperliche Integrität der Abgeordneten vor aus der unmittelbarer körperlicher Nähe stattfindenden Versammlung heraus erfolgenden Übergriffen.²³⁰ Dass derartige Gefahren (und etwa auch ein unwürdiges „Spießrutenlaufen“) im Einzelfall praktisch auszuschließen wären, ist nicht ersichtlich.²³¹

sammlungsthema und dem Versammlungsort ... besteht, kann eine Ermessensreduzierung auf Null in Frage kommen.“

²²⁷ OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 544, in Bezug auf „Bannmeile“.

²²⁸ BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvQ 16/05, juris, Rn. 23; *H. Klein*, Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 81. Lfg. Sept. 2017, Art. 40 Rn. 145.

²²⁹ Vgl. BayVGh, Beschl. vom 12. April 2017, Az. 10 CE 17.751, juris, Rn. 9.

²³⁰ Vgl. OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 543; vgl. für die Bannmeile auch *Benda*, in: Bonner Kommentar, Stand: 73. Lfg. Mai 1995, Art. 8 Rn. 71.

²³¹ Vgl. OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 544.

Darüber hinaus schützt das Demonstrationsverbot die Abgeordneten in ihrer freien Entscheidungsfindung vor von der Versammlung ausgehendem psychischen Druck.²³² Dies gilt umso mehr, je näher die Versammlung an den Landtag und seinen inneren Bereich heranrückt.²³³

Wiederum ist auch der Status des Landtags als Volksvertretung in den Blick zu nehmen, mit dem sich Demonstrationen im Innenhof, die letztlich als politische Werbung zu qualifizieren sind,²³⁴ nicht vereinbaren lassen.

Und schließlich ist auf die Würde und das Ansehen des Landtags zu verweisen; insoweit wäre es durchaus abträglich, wenn es der Landtag zulassen müsste, dass (an ihn gerichtete) Demonstrationen innerhalb des eingefriedeten Geländes stattfinden, dass ihm gegen seinen Willen quasi nach Gusto „auf die Pelle gerückt“ werden könnte.

Bezüglich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit findet sich hingegen keine Ausnahmesituation dergestalt, dass die Demonstration von vornherein nur im Innenhof des Landtags stattfinden könnte, dieser also eine Monopolstellung insoweit inne hätte. Zwar ist anzuerkennen, dass naturgemäß der Innenhof des Landtags für Versammlungen, die sich auch an den Landtag selbst richten, in besonderem Maße „geeignet“ erscheint; dies kann aber nicht den für die Erteilung der Sonder(be)nutzungserlaubnis erforderlichen Ausnahmefall begründen, da dieser Fall gerade der in dem Demonstrationsverbot vorausgesetzten Gefahrenlage entspricht.²³⁵

²³² Vgl. OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 543 („Druck der Straße“); VG Hamburg, Beschl. vom 12. Okt. 1984, Az. 1 VG 2930/84, NVwZ 1985, S. 678; für den Schutz des Persönlichkeitsrechts vgl. BVerfG, Beschl. vom 10. Sept. 1987, Az. 1 BvR 1112/87, juris, Rn. 8, 11; OVG Koblenz, Beschl. vom 24. Mai 1986, Az. 7 B 36/86, NJW 1986, S. 2659 f.; VG Berlin, Beschl. vom 21. Feb. 2012, Az. 1 L 37.12, juris, Rn. 19, 21; *Benda*, in: Bonner Kommentar, Stand: 73. Lfg. Mai 1995, Art. 8 Rn. 62, 71.

²³³ Ähnlich für den Flughafenbetrieb *Mikesic*, Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände, NVwZ 2004, S. 788, 792; zustimmend *Kersten/Meindel*, Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen, JZ 2007, S. 1127, 1133. Vgl. auch die Nachw. der Rspr. des BVerfG zum räumlichen Umfang von Demonstrationsverboten bei *Hong* (Fn. 4), S. 173 ff. (innerer Bereich der den Anlass der Demonstration bietenden Veranstaltung unterliegt erhöhtem Schutz).

²³⁴ So jedenfalls OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 24. April 2018, Az. OVG 1 S 34.18 (unveröffentlicht), S. 4 des Beschlusses: „Denn die beabsichtigte Versammlung erfüllt – auch angesichts der angemeldeten Hilfsmittel (2 Banner, 20 Plakate) – offensichtlich den Tatbestand der Regelung“ (des § 18 Abs. 1 HOLT).

²³⁵ OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 543 f.

Umstände, die dafür sprächen, dass die von einer im Innenhof stattfindenden Demonstration ausgehenden Gefahren ganz oder doch weitgehend ausgeschlossen werden könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht anzunehmen, dass eine Versammlung in der sitzungsfreien Zeit stattfinden wird, da in diesem Fall der Effekt der an den Landtag gerichteten direkten Ansprache entfielen.²³⁶

Schließlich kann die Demonstration mangels Bestehens eines befriedeten Bezirks zwar nicht innerhalb des Innenhofs, jedoch in unmittelbarer Umgebung des Landtags stattfindenden, so dass die Versagung der Sonder(be)nutzungserlaubnis das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nur verhältnismäßig geringfügig berührt und eine Ermessensreduzierung auf Null nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ersichtlich ausscheidet.²³⁷

Da die Präsidentin des Landtags im Innenhof bislang keine Demonstrationen zugelassen hat, ergibt sich anderes auch nicht aus Gleichheitsgesichtspunkten (vgl. oben II. 1.).

c) Hilfsweise Betrachtung: Innenhof als öffentliches Forum

Nimmt man entgegen dem Gesagten (s. oben a cc) an, der Innenhof des Landtags stelle sich als öffentliches Forum im Sinne der Fraport-Rechtsprechung des BVerfG dar, hätte die zuständige Versammlungsbehörde über eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG zu entscheiden. Insoweit ist es unerheblich, ob es sich bei dem Innenhof des Landtagsgebäudes um einen „unter freiem Himmel“ belegenen Ort oder um einen in einem geschlossenen Gebäude befindlichen handelte; das BVerfG nimmt für Orte des allgemeinen kommunikativen Verkehrs an, für die Anwendbarkeit des Art. 8 Abs. 2 GG allein maßgeblich sei, dass die Versammlungen an solchen Orten ihrerseits in einem öffentlichen Raum, d. h. inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs stattfänden und von diesem räumlich nicht getrennt seien.²³⁸

²³⁶ Vgl. OVG NW, Urt. vom 22. Dez. 1993, Az. 23 A 865/91, DVBl. 1994, S. 541, 544. In einem derartigen Fall wäre die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments zu vernachlässigen (vgl. BayVGh, Beschl. vom 12. April 2017, Az. 10 CE 17.751, juris, Rn. 9, für Versammlung im befriedeten Bezirk [nicht im Innenhof]); dem Gedanken des Schutzes der Würde des Landtags und seinem Status als Volksvertretung wäre aber weiterhin Rechnung zu tragen.

²³⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 24. April 2018, Az. OVG 1 S 34.18 (unveröffentlicht), S. 4 des Beschlusses.

²³⁸ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 77 f.

In Betracht käme eine Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG bezüglich des Ortes der Versammlung. Die hierbei erforderliche Abwägung zwischen den vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützten Belangen einerseits und den unter das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit des § 15 Abs. 1 VersammlG fallenden Belangen des Landtags – Funktionsfähigkeit, Würde und Ansehen, Status als Volksvertretung – und des Hausrechts der Präsidentin andererseits müsste angesichts des vergleichsweise geringen Eingriffs in die Versammlungsfreiheit, der in einer Verlagerung der Demonstration vor den Landtag läge, und der hohen Schutzwürdigkeit der genannten Verfassungsgüter ebenso ausfallen wie im Falle der Entscheidung über die nur ausnahmsweise zuzulassende Sonder(be)nutzung. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit wäre verhältnismäßig.

3. Zuständigkeiten, Amtshilfe

a) Zuständigkeiten

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Polizeipräsidiums als der (gemeinhin zuständigen) Versammlungsbehörde und der Präsidentin als Behörde des Landtags und Inhaberin des Hausrechts bestimmt sich danach, ob man den Innenhof des Landtags als ein öffentliches Forum im Sinne der Fraport-Rechtsprechung des BVerfG qualifiziert.

aa) Innenhof kein öffentliches Forum

Gemäß § 1 ZustVO VersammlG ist das Polizeipräsidium die zuständige Versammlungsbehörde. Soll eine Demonstration im Innenhof des Landtags stattfinden, wäre nach hier vertretener Auffassung wegen der fehlenden Qualität des Innenhofs als öffentliches Forum im Sinne der Fraport-Rechtsprechung des BVerfG die Zulässigkeit der Demonstration, für die das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kein Zugangsrecht zum Innenhof vermittelt, von einer Sonder(be)nutzungserlaubnis abhängig. Zuständig für deren Erteilung wäre die Präsidentin des Landtags in Ausübung des ihr zugewiesenen Hausrechts.

Wie bereits dargestellt (s. oben 2. b), umfasst die aus den §§ 14, 15 VersammlG folgende Konzentrationswirkung, also die Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die Versammlungsbehörde unter Befreiung des Anmelders von sonstigen Erlaubnis- oder Genehmigungserfordernissen, nicht solche Erlaubnisverfahren, durch die der Zugang zu einer Fläche, welche nicht dem öffentlichen Gemeingebrauch, sondern nur bestimmten, versammlungsfremden Zwecken gewidmet ist, erst ermöglicht werden soll. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit begründet insoweit kein Benutzungsrecht, das nicht schon

– wie etwa bei öffentlichem Straßenraum – nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen besteht.²³⁹ Entsprechend ist die Versammlungsbehörde insoweit auch nicht zuständig.

Die Versammlungsbehörde hat, solange die Sonder(be)nutzungserlaubnis nicht vorliegt, kein Verbot der Versammlung oder eine ortsbezogene Auflage auszusprechen (im Fall also der Demonstration einen Platz vor dem Landtagsgebäude zuzuweisen), sondern muss die Durchführung der Versammlung durch Erteilung einer Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG davon abhängig machen, dass von der Präsidentin des Landtags als der zuständigen Behörde eine Ausnahmegenehmigung eingeholt wird.

Ohne die Sonder(be)nutzungserlaubnis darf die Versammlung an dem entsprechenden Ort nicht stattfinden, einer ungenehmigten Veranstaltung könnte die Landtagspräsidentin unter Berufung auf ihr Hausrecht (vgl. §§ 3 bis 5 HOLT) entgegenreten.²⁴⁰

bb) Innenhof als öffentliches Forum

Nimmt man dagegen an, beim Innenhof des Landtags handele es sich um ein öffentliches Forum, das grundsätzlich offen für Versammlungen sei, stellt sich die Frage, ob das Polizeipräsidium gemäß § 1 ZustVO VersammlG oder die Präsidentin des Landtags als Trägerin der Polizeigewalt im Landtag für ein Verbot der Versammlung (eine ortsbezogene Auflage, mit der der Versammlung ein Ort außerhalb des Landtags zugewiesen würde, dürfte ausscheiden, da vor dem Landtagsgebäude die Zuständigkeit des Polizeipräsidiums besteht) zuständig ist.

Nimmt man eine Zuständigkeit des Polizeipräsidiums an, hätte dies eigenständig vor allem zu prüfen, ob zum Schutze der Belange des Landtags die Erteilung einer Auflage im Sinne des § 15 Abs. 1 VersammlG und die Verlegung der Demonstration an einen Ort vor dem

²³⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 14. Nov. 2003, Az. 4 B 365/03, juris, Rn. 10 f.; OVG Berlin Brandenburg, Beschl. vom 12. Nov. 2004, Az. 4 B 317/04, juris, Rn. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 17. Juni 2005, Az. 4 B 98/05, juris, Rn. 8; BayVGh, Beschl. vom 12. April 2017, Az. 10 CE 17.751, juris, Rn. 9; SächsOVG, Urt. vom 9. Nov. 2001, Az. 3 BS 257/01, juris, Ls. 3 und Rn. 10; VG Aachen, Beschl. vom 26. Feb. 2009, juris, Rn. 5, 13 f.; VG Berlin, Beschl. vom 10. Mai 2012, Az. 1 L 102.12, juris, Rn. 18; VG Frankfurt (Main), Beschl. vom 6. Aug. 2012, Az. 5 L 2558/12.F, juris, Rn. 46; vgl. auch VGh Ba-Wü, Beschl. vom 11. Aug. 2000, Az. 1 S 1750/00, juris, Rn. 5.

²⁴⁰ Zum Ganzen OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 14. Nov. 2003, Az. 4 B 365/03, juris, Rn. 10 f. Anders soll es sich verhalten, wenn eine Gefährdung anderer, nicht mit dem Widmungszweck und damit in Zusammenhang stehender Schutzgüter durch die Versammlung zu besorgen ist, diese etwa unfriedlich verlaufen könnte.

Landtagsgebäude erforderlich ist. Es müsste hierbei die Belange des Landtags mit in die Entscheidung einbeziehen und die Präsidentin des Landtags zuvor hören.²⁴¹

Die Zuständigkeit der Landtagspräsidentin lässt sich aus Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV (vgl. auch § 12 Abs. 1 Satz 3 GOLT) ableiten, wonach ihr die Polizeigewalt im Landtag eingeräumt wird.

Der PBD hat sich bereits eingehend mit der Polizeigewalt des Landtagspräsidenten befasst.²⁴² Diese wird als Ausdruck der Gewaltentrennung verstanden und dient dem Schutz des Parlaments als Gesetzgebungsorgan vor polizeilichen Eingriffen der Exekutive. Damit ist sie unstreitig öffentlich-rechtlicher Natur und verleiht uneingeschränkte hoheitliche Befugnisse. Die Übertragung der Polizeigewalt auf den Landtagspräsidenten beinhaltet eine echte Kompetenzzuweisung, dieser ist (örtlich) ausschließlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Landtagsgebäude zuständig, was ein selbstständiges Einschreiten der allgemeinen Polizeibehörden im Parlament ausschließt.

Der Umfang der Polizeigewalt bestimmt sich nach dem Inhalt des sogenannten „materiellen Polizeibegriffs“. Hierunter ist die Aufgabe zu verstehen, jegliche Gefahren für die Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Dem Landtagspräsidenten stehen dafür sämtliche präventiv-polizeilichen Maßnahmen zur Verfügung. Zugleich ist aber umstritten, ob der materielle Polizeibegriff neben den präventiven Aufgabenfeldern der Vollzugsdienstkräfte der Polizei auch die der Verwaltungspolizei, nämlich ordnungsbehördliche Aufgaben (z. B. Bau-, Gewerbe-, Gesundheitspolizei und vorliegend der Versammlungsbehörde), beinhaltet.

Anknüpfend an die in der Literatur überwiegend vertretene Auffassung, die auf den Sinn und Zweck der Polizeigewalt des Landtagspräsidenten abstellt, der daran begründet sei, den Bereich der Legislative gegenüber sicherheitsrechtlich begründeten Eingriffen der Exekutive ausnahmslos zu immunisieren, hat der PBD angenommen, es sei grundsätzlich von einem weiten materiellen Polizeibegriff auszugehen und stets im Einzelfall zu prüfen, ob die sicherheitsrechtlichen Kompetenzen die verfassungsmäßige Aufgabenerfüllung des Parlaments tangierten, sofern sie von anderen Stellen wahrgenommen würden. Sei dies

²⁴¹ S. o. Fn. 136.

²⁴² Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 5. Aug. 2010 (Bearb. Klesse) (Fn. 85), S. 13 ff.

der Fall, sei allein der Parlamentspräsident berechtigt, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben diese Befugnisse auszuüben.

Da die mit einer Demonstration im Innenhof des Landtags verbundenen polizeilichen (versammlungsbehördlichen) Entscheidungen die verfassungsgemäße Aufgabenerfüllung des Parlaments unzweifelhaft berühren, lägen sie damit ausschließlich in der Kompetenz der Landtagspräsidentin.

b) Amtshilfe

Die Frage, inwieweit die Präsidentin des Landtags die allgemeine Polizei um Amtshilfe ersuchen kann, stellt sich nur für den soeben diskutierten (s. oben a bb) Fall einer im Innenhof angemeldeten Demonstration und der dann bestehenden Zuständigkeit der Präsidentin für die versammlungsrechtlichen Entscheidungen. Für die Frage der Ausübung der Polizeigewalt und der Vollstreckung polizeilicher Maßnahmen der Landtagspräsidentin kann ebenfalls auf das genannte Gutachten des PBD verwiesen werden.²⁴³ Hiernach ist der Erlass von Polizeiverfügungen zunächst dem Landtagspräsidenten in der Regel persönlich zuzumuten, was insbesondere für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren, die mit Grundrechtseingriffen einhergehen, gilt.

Für die Vollstreckung polizeilicher Verfügungen wird dagegen, im Anschluss an eine in der Literatur kontrovers geführte Diskussion, in dem Gutachten die Auffassung vertreten, die Präsidentin sei zur Durchsetzung der Polizeigewalt grundsätzlich auf die Amts- oder Vollzugshilfe der zuständigen Behörden angewiesen, da zur Durchsetzung sicherheitsrechtlicher Verfügungen überwiegend fachliche Kompetenzen, geschultes Personal sowie die Anwendung unmittelbaren Zwangs erforderlich seien.

Gemäß Art. 35 Abs. 1 GG leisten sich die Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Amtshilfe. Hierunter ist die ergänzende Hilfe zu verstehen, die eine Behörde einer anderen auf deren Ersuchen leistet (§§ 4 bis 8 VwVfG des Bundes i.V.m § 1 VwVfG Bbg²⁴⁴). Hiernach ist die örtliche Polizeibehörde verpflichtet, einem Hilfesuch der Parlamentspräsidenten zu entsprechen und zur Durchsetzung ihrer polizeilichen An-

²⁴³ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 5. Aug. 2010 (Bearb. Klesse) (Fn. 85), S. 17 ff.

²⁴⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg vom 7. Juli 2009, GVBl. I Nr. 12, S. 262, 264, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 8. Mai 2018, GVBl. I Nr. 8, S. 4.

ordnungen Polizeivollzugsbeamte in den Landtag zu entsenden. Während der Überstellung haben die Polizeivollzugsbeamten den Weisungen der Parlamentspräsidentin als besonderer Polizeibehörde zu folgen. Die örtliche Polizeibehörde stellt somit Personal und Ausrüstung zur Verfügung, darf aber keine weitergehenden polizeilichen Maßnahmen treffen.

Neben der Amtshilfe kommt nach den §§ 50 ff. BbgPolG auch eine Vollzugshilfe in Betracht. Hiernach leisten Polizeibehörden anderen Behörden Hilfe, wenn unmittelbarer Zwang anzuwenden ist und die anderen Behörden nicht über eigene Vollzugsdienstkräfte verfügen oder ihre Maßnahmen nicht selbst durchsetzen können. Diese Situation ist im Falle der Landtagspräsidentin anzunehmen. Die Vollzugshilfe leistenden Polizeibehörden sind dann nur für die Durchführung der Vollzugshilfe verantwortlich, der Erlass der ihr zu Grunde liegenden polizeilichen Anordnung und die dazugehörige Vollstreckungsentscheidung obliegen der Präsidentin.

Eine entsprechende Regelung der Polizeigewalt findet sich in § 6 HOLT, die „Amts- und Vollzugshilfe durch die Polizei zur Durchsetzung des Polizei- und Hausrechts“ ist in § 7 HOLT geregelt.

VI. Zusammenfassung

Die (prozessuale) Situation, in der ein Landtag Schutz gegen von einer Versammlung ausgehende Beeinträchtigungen sucht, ist ohne Vorbild, einschlägige Rechtsprechung hierzu existiert nicht. Gleiches gilt für die Frage der Nutzung des Innenhofs eines Landtags für Demonstrationszwecke. Die nachfolgend dargestellten wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung beruhen daher auf der Übertragung vorhandener Rechtsprechung und Literatur auf die hier vorliegende besondere Fallkonstellation.

1. Zu Frage 1 – Nutzung der Fassade des Landtags als Projektionsfläche

a) Verstöße gegen die Würde des Landtags und seinen Status als Volksvertretung

Die Demonstration und die Nutzung der Landtagsfassade als Projektionsfläche mithilfe eines Beamers werden vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit erfasst, das zentral die Erregung von Aufmerksamkeit für das jeweilige von den Veranstaltern gewählte Thema schützt und die Wahl der hierfür eingesetzten – auch provokanten – Mittel gewährleistet.

Das Grundrecht steht jedoch unter Gesetzesvorbehalt, und Versammlungen können gemäß § 15 Abs. 1 VersammlG verboten oder von Auflagen abhängig gemacht werden, wenn dies zur Abwehr von Gefahren für gleichgewichtige Rechtsgüter erforderlich ist. Zu solchen (Verfassungs-)Rechtsgütern zählen vorliegend die Funktionsfähigkeit des Parlaments, die Würde des Landtags als Verfassungsorgan und sein Status als Volksvertretung.

Während die („technische“) Funktionstätigkeit des Landtags angesichts der geringfügigen, praktisch auch ohne weiteres zu unterbindenden tatsächlichen Auswirkungen der Projektionen in der Regel nicht beeinträchtigt sein wird, ist ein Anstrahlen der Außenfassade jedoch in besonderem Maße geeignet, die Würde des Landtags und sein Ansehen in der Bevölkerung zu beeinträchtigen und seinen Status als Volksvertretung zu verletzen.

Das Parlament, das zur Repräsentation der Staatsbürger berufen ist, kann seine Aufgaben nur erfüllen, wenn ihm Ansehen, Respekt und Akzeptanz der Wählerschaft als der Gesamtheit der Repräsentierten entgegengebracht werden und es als ein besonderer, herausgehobener Ort der Entscheidungsfindung erkannt wird. Handlungen, die geeignet sind, das Ansehen des Verfassungsorgans zu beeinträchtigen, seinen Wert- und Achtungsanspruch herabzusetzen und damit die Akzeptanz seiner Entscheidungen zu gefährden, verletzen seine Würde.

Die gegen den Willen des Landtags erfolgende Nutzung der Fassade des Landtagsgebäudes zur Erhöhung der von den Veranstaltern erstrebten „Publicity“ macht diesen in seiner Außendarstellung zum verfügbaren Objekt jedweder Dritter, zur bloßen Projektionsfläche. Dies ist geeignet, das Vertrauen in die Integrität und Durchsetzungsfähigkeit des Parlaments nachhaltig zu beeinträchtigen, da es als Verfassungsorgan erschiene, mit dem Dritte nach Belieben verfahren können, als Institution, die nicht in der Lage ist, über ihr eigenes äußeres Erscheinungsbild letztverbindlich zu entscheiden.

Die Projektion verstößt darüber hinaus gegen das in der Hausordnung des Landtags unter anderem für die Außenfassaden des Landtagsgebäudes aufgestellte Verbot politischer Werbung, das seinerseits dem Schutz des Status des Landtags als Volksvertretung dient. Der Landtag ist als „gewählte Vertretung des Volkes“ (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 LV) ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Verfassungsorgan, das nicht vorgreiflich seiner im parlamentarischen Verfahren erzielten Entscheidungen von Dritten als Werbefläche für deren politi-

sche Aussagen in Anspruch genommen werden kann; der politische Meinungskampf erfolgt im Landtag als Institution, nicht am Landtag.

Gegenüber diesen schwerwiegenden Beeinträchtigungen der genannten Verfassungsgüter stellt die Untersagung der Projektion einen vergleichsweise geringfügigen Eingriff nur in die Modalitäten der mangels Bestehens eines Bannkreises weiterhin in unmittelbarer Nähe des Landtags zulässigen Versammlung dar und ist verhältnis- und damit rechtmäßig.

Sofern zukünftige Projektionen den Schutzbereichen weiterer Grundrechte (Meinungsfreiheit, Kunstfreiheit, Freiheit des Glaubens, Berufsfreiheit, allgemeine Handlungsfreiheit) unterfallen sollten, ist zwar jeweils eine Abwägung nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls erforderlich, jedoch werden sich regelmäßig die Rechte des Landtags auch diesen Grundrechten gegenüber durchsetzen.

b) Zivilrechtlicher Abwehranspruch

Die Präsidentin des Landtags kann in Vertretung des Landes aus § 1004 Abs. 1 BGB einen zivilrechtlichen Anspruch auf Unterlassen der Projektion gegen den Verursacher geltend machen, da es sich um eine Beeinträchtigung des Gebäudeeigentums handelt, die nicht durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gerechtfertigt ist.

2. Zu Frage 2 – Keine Präjudizwirkung

Aus der einmal erfolgten Projektion kann keine einheitliche Verwaltungspraxis mit der Folge einer Selbstbindung der Verwaltung abgeleitet werden, aus der Dritten ein Anspruch auf Gleichbehandlung und auf vergleichbare Nutzung erwachsen könnte. Dies gilt umso mehr, als weder der Landtag noch das Polizeipräsidium die Projektion duldeten, diese vielmehr erst durch eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung ermöglicht wurde.

3. Zu Frage 3 – Prozessuale Möglichkeiten

a) Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Da die Durchführung einer Versammlung keiner Erlaubnis bedarf, sondern nur anmeldepflichtig ist, fehlt es an einem stattgebenden Verwaltungsakt, der von der Präsidentin des Landtags zum Gegenstand eines Verwaltungsprozesses gemacht werden könnte. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat aber angenommen, ein von einer Versammlung Betroffener (privater Dritter) könne vorläufigen Rechtsschutz gegen die Versammlungsbehörde im Wege der einstweiligen Anordnung (§ 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO) erlangen.

Sollte das Polizeipräsidium als die zuständige Versammlungsbehörde – entgegen der dargestellten Rechtslage – keine Auflage zum Verbot einer Projektion erlassen, kann das Polizeipräsidium im Eilverfahren dazu verpflichtet werden.

Verbietet das Polizeipräsidium eine Projektion, sind der Landtag und seine Präsidentin zu einem mit dem Veranstalter der Versammlung etwaig geführten gerichtlichen Verfahren gemäß § 65 VwGO beizuladen.

b) Im Zivilprozess

Die Präsidentin des Landtags könnte in Vertretung des Landes den zivilrechtlichen Abwehranspruch im Wege der einstweiligen Verfügung (§§ 935, 938 Abs. 2 ZPO) durchsetzen und somit eine Inanspruchnahme des Landtagsgebäudes für eine Projektion verhindern.

4. Zu Frage 4 – Gesetzgeberische Maßnahmen zur Unterbindung weiterer Projektionen

Der Landtag könnte die Nutzung des Gebäudes des Landtages durch Projektionen gesetzlich unterbinden. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür besteht, da den Ländern gemäß Art. 70 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung zusteht, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, was vorliegend nach Wegfall der Kompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht nicht der Fall ist. Die neue gesetzliche Regelung diene dem Schutz der Würde und des Ansehens des Landtags und seines Status als Volksvertretung und wäre damit auch mit Blick auf grundrechtliche Positionen Dritter verfassungsgemäß.

5. Nutzung des Innenhofes des Landtags für Demonstrationen

Der Innenhof des Landtags steht für die Nutzung zu Demonstrationszwecken nicht zur Verfügung. Zwar gewährleistet das Grundrecht der Versammlungsfreiheit prinzipiell auch das Recht zur Wahl des Versammlungsortes, jedoch begründet es keinen Anspruch auf Zutritt zu solchen Orten, die nicht, wie innerörtliche Straßen und Plätze, öffentlich zugänglich sind, sondern der Öffentlichkeit nur im Rahmen einer eingeschränkten Zweckbestimmung zur Verfügung stehen. Vorliegend ist die Durchführung von Demonstrationen im Innenhof des Landtags durch die Hausordnung des Landtags untersagt.

Hieran ändert auch die mit dem sog. Fraport-Urteil begründete neuere Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nichts, nach der Versammlungen auch an solchen Orten durchgeführt werden dürfen, an denen, wie auf dem Frankfurter Großflughafen, in Ergänzung des öffentlichen Straßenraums ein öffentlicher Kommunikationsraum eröffnet wird, mit der Folge, dass eine durch Widmung erfolgende Beschränkung der Versammlungsfreiheit hier unbeachtlich werden kann.

Diese Judikatur des BVerfG zum öffentlichen Forum lässt sich bereits strukturell nicht auf Parlamentsgebäude übertragen, da solche Gebäude nicht, wie dies für Einkaufspassagen oder die Aufenthaltsbereiche von Flughäfen und Bahnhöfen gelten mag, in funktionaler Konkurrenz zum öffentlichen Straßenraum stehen. Überdies beruht die Widmungsentscheidung der Präsidentin des Landtags auf dem ihr durch die Landesverfassung eingeräumten Hausrecht und ist als Ausdruck der Parlamentsautonomie von den Gerichten zu achten.

Auch in tatsächlicher Hinsicht wird der Innenhof des Landtags nicht als öffentliches Forum genutzt; er dient vielmehr primär dem Zugang zum Parlament und nur in zweiter Linie auch dazu, die Betrachtung des „historischen“ Gebäudes zu ermöglichen. Veranstaltungen im Innenhof finden dagegen nur ganz vereinzelt statt und sind nach der Hausordnung nur genehmigungsfähig, wenn sie der Verbundenheit der Bevölkerung mit dem Parlament dienlich sind.

Es besteht schließlich auch kein Anspruch der Veranstalter von Versammlungen auf Erteilung einer Sonder(be)nutzungserlaubnis. Der vom Demonstrationsverbot der Hausordnung bezweckte Schutz des (physisch und psychisch) ungehinderten Zugangs insbesondere der Abgeordneten, der Würde und des Ansehens des Landtags sowie seines Status als Volksvertretung stehen dem Versammlungsrecht entgegen, und eine diesen Schutz konkretisierende Versagung der Sonder(be)nutzungserlaubnis ist ermessensfehlerfrei.